

	Costa Rica - Canada Initiative				English
					Français
					Español
Search	Site Map	Related Sites	Timeline	Home Page	
Background	Meetings	Reports	Media Room	Working Documents	

**Analysis of Legal Gaps and Overlaps in the
International Forest Regime**

**Interim Report
August 20, 1998**

**Prepared for:
Natural Resources Canada**

By:

**Resource Futures International and Associates
Ottawa, Canada
(613) 241 1001; fax: 241 4758**

tconway@rfi.on.ca

This document is not an official publication of the Government of Canada, and the views and opinions expressed in it are those of the authors and not necessarily those of the Government of Canada

1.0 Introduction

1.1 Background

This document reports on Steps 1 and 2 of a project being completed for Natural Resources Canada, Canadian Forest Service by Resource Futures International (RFI) and Associates to assess gaps and overlaps in international legal regime for forests and identify policy options to address these gaps and overlaps. Steps 1 and 2 of the project are: Step 1: identification of

core forest issues; and Step 2: a legal gap analysis of the international forest regime.

Steps 3-5 of this project are currently being finalized and are not the subject of this interim report. They include: Step 3: preparation of a list of options for improving the international forest regime; Step 4: assessing pros and cons of policy options; and Step 5: development of policy conclusions on the most appropriate policy options.

This project, including the legal gap analysis in this report, is based on an issue-driven methodology. This methodology addresses observed weaknesses in the international forest policy literature, including:

- not knowing exactly what forest issues are being talked about when comments are made about weaknesses in the international regime;
- failure to identify clearly the legal gaps or overlaps (i.e. in the treatment of issues) in the international forest regime that need to be addressed by governments;
- lack of differentiation between issues (i.e. gaps and overlaps) based on their significance to the international forest regime (i.e. the importance of governments addressing a particular issue or cluster of issues in the international forest regime for global action);
- poor understanding of what issues can be addressed by legal instruments in the international forest policy regime as opposed to some other policy option;
- failure to integrate an analysis of forest issues (i.e. gaps and overlaps) with policy options to address the issues (i.e. exactly what issues are we trying to address when we discuss policy options?) leading to an unfocussed and oversimplified discussion of options; and
- lack of clarity and agreement regarding the objective (i.e. as opposed to advocacy-oriented) criteria used to assess the pros and cons of policy options.

2.0 Forest Issues Identification

This section describes a fairly comprehensive list of forest issues. We developed this list from primary and secondary literature, the knowledge and experience of our project team and discussions with our international contacts and advisors. We divided these issues into the 8 thematic categories that are described in Section 2.1. Note that these categories are not ranked in any particular order or assumption of weighting.

Table 1 identifies and describes the issues organized by themes. This list is more comprehensive and organized slightly differently than the *Intergovernmental Forum on Forests* list of issues. The terms in parentheses following the title of each issue relate to the corresponding "area of concern of all forest types" identified by the IFF.

2.1 Thematic Categories

A. Building the International Forest Policy Regime Infrastructure - issues related to international and domestic coordination and management of forest issues, such as

coordinating international action, institutional reform, developing national forest management regimes, defining sustainable forest management, developing criteria and indicators, and national reporting.

B. Capacity Building - issues related to cooperation to improve forest management capacities, including financial mechanisms, technology transfer, information sharing and training, and coordination of scientific efforts.

C. Environmental Issues - issues related to addressing forest biodiversity, forest conservation, the role of forests in climate change, hydrological cycles, and the effects of pollution on forests.

D. Forest Management Issues - issues relating to how forests are managed, including harvesting methodology, forest protection related to fire and insects, plantations and exotic species, and production methods.

E. Economic Issues - issues related to market instruments such as eco-labels and boycotts, trade rules, promoting non-consumptive uses of forests such as tourism, and addressing product life cycle issues such as value-added products, sustainable consumption and recycling.

F. Social and Equity Issues - issues related to addressing the needs of indigenous peoples, forest dwellers and local communities, and equity issues surrounding land tenure, intellectual property, traditional knowledge, infrastructure development, access to capital, subsidies, gender and rural policy.

Table 1: Thematic Listing of Issues in the International Forest Policy Debate

★	Issue	Elaboration
A.	Building the International Forest Policy Regime Infrastructure	
A.1	Coordinating international action on forests (<i>International Cooperation</i>)	There is general agreement that the approach to addressing international forest policy issues is currently fragmented preventing meaningful action from being taken.
A.2	Coordination of cross-sectoral policies and programs (<i>International Cooperation</i>)	The recognition that decisions taken in other sectors (e.g., agriculture, finance) can impede or support progress toward the resolution of forest policy issues.
A.3	Reform of institutions responsible for forest policy (<i>Institutional Capacity Building</i>)	One reason for the fragmentation described in A.1 and A.2 is the balkanization of responsibility for forest policy issues among existing institutions and the perceived inability of many of those institutions to discharge their responsibilities effectively.
A.4	Financial mechanisms in support of Sustainable Forest Management (<i>Forest Investment</i>)	Facilitating private and public investment in the sustainable development of forests worldwide. This extends beyond traditional exploitative activities to include the full range of components of SFM (see A.7).
A.5	Coordinating programs of donors and recipients	An implementation problem with the National Forestry Action Plans was that country proposals often did not meet the criteria or required format of lender or donor agencies.
A.6	Defining Sustainable Forest Management (<i>Criteria and Indicators</i>)	Agreement among countries as to what the sustainable development of forests really means. How it is defined is dependent on the forest type and level of maturity of forest exploitation.

A.7	Developing criteria of SFM (<i>Criteria and Indicators</i>)	Agreement among countries as to the components (i.e., the scope) of SFM. As with the previous issue, criteria may be agreed upon but will be interpreted differently according to forest type and the level of maturity of forest exploitation.
A.8	Developing indicators of SFM (<i>Criteria and Indicators</i>)	Agreement among countries as to the measures (i.e., substance) of SFM.
A.9	Developing national forest management regimes (<i>National Forest Programmes</i>)	The process by which signatory countries to an agreement translate international commitments into action domestically.
A.10	Inventories, statistics and modeling (<i>Forest Assessment</i>)	Developing accurate information on the forest landbase and predicting the way in which it might change over time under various management scenarios.
A.11	Forest valuation (<i>Valuation of Multiple Benefits</i>)	Determining the value of forests beyond their potential for timber production. Involves not only the estimation of the value of non-market goods and services (e.g. fuelwood, subsistence) but also the value of ecological services (e.g. water conservation and flood control) provided by forests.
A.12	National reporting on the implementation of forest policy commitments	The provision of information on a prescribed basis by signatory countries to an agreement as to their progress in meeting the requirements of the agreement. National reporting is contingent on: an effective forest policy/management regime (A.9); sound inventory, statistics and modeling (A.10); and the tradition of openness/transparency of the country in question (A.13).
A.13	Transparency of forest policy processes	Related to Local and public involvement (F.1), transparency is the degree to which forest policy and management processes are open to public scrutiny and participation. The issue applies both nationally and in the development of international agreements.
B.	Capacity Building	
B.1	Sharing information on forests and forest management (<i>Forest Assessment / Forest Research</i>)	Providing a forum through which agencies responsible for forest management can share information and experiences.
B.2	Financial mechanisms to support capacity building (<i>Forest Investment</i>)	Providing the financial resources to assist developing countries or countries in transition to develop the infrastructure necessary to enable the sustainable development of their forests and forest resources.
B.3	Education and training of forest management practitioners (<i>Education and Training</i>)	Ensuring that those responsible for forest management possess levels of education and training appropriate to their responsibilities.
B.4	Coordination of scientific research (<i>Forest Research</i>)	Ensuring that the conduct of forest research is coordinated among countries with similar forest types and/or issues.
B.5	Technology transfer (<i>Access to and Transfer of Environmentally Sound Technologies</i>)	Providing for the transfer of proven, environmentally-friendly technologies from one country/organization to another.
C.	Environmental issues	
C.1	Conservation of biological diversity (<i>Biological Resources and Diversity</i>)	Ensuring that the diversity of ecosystems, species and genetic material is conserved both internationally and at the national/sub-national level.
C.2	Establishment of forest protected areas (<i>Forest Conservation and Protection</i>)	Creating representative networks of forest protected areas that are off-limits to resource exploitation. <i>Note:</i> IUCN establishes five categories of protected area according to the level of protection provided but ENGOs are principally interested in those offering the highest level of protection.
C.3	Forest conservation - Deforestation	The permanent loss of forest through overexploitation or the conversion to other land uses.
C.4	Forest conservation - Afforestation and reforestation (<i>Reforestation and Afforestation / Rehabilitation of Fragile Ecosystems</i>)	Restoring forest cover. Afforestation refers to restoring forests to lands that have previously been deforested or that may not have previously been forested. Reforestation is the restoration of areas temporarily removed from forest cover (e.g., due to fire or harvesting).
C.5	Forest conservation - Rehabilitation (<i>Rehabilitation of Fragile Ecosystems</i>)	Areas that may not have been deforested may have seen the quality of the forest cover degraded and in need of restoration to ensure ecosystem integrity.
C.6	Mitigating the impacts of climate change on forests	Climate change may alter temperature and precipitation patterns affecting growing seasons and the distribution of some forest types (principally boreal/taiga and montane).

C.7	Forests as carbon sinks (<i>Carbon Storage and Sequestration</i>)	The potential for forests to sequester carbon. Includes such considerations as fast-growing plantations vs. preservation of old-growth and the life cycles of forest products.
C.8	Soil and water conservation (<i>Soil and Water Conservation</i>)	Ensuring that forests continue to provide important ecological services such as anchoring soils and filtering water. Closely related to Deforestation (C.3).
C.9	Impact of non-forest industries (e.g., mining, agriculture)	The issue of Coordination of cross-sectoral policies and programs (A.2) at an applied level. Often, some of the major detrimental impacts on forests aren't related to their exploitation (e.g., road construction, slash-and-burn agriculture, hydroelectric development).
C.10	Impacts of pollution (e.g., LRTAP, ozone)	Acid rain and the deposition of other pollutants can degrade forest ecosystems often hundreds of miles from the source of the pollution.
D.	Forest Management Issues	
D.1	Harvesting methodology	The manner in which trees are removed from a site. Methodologies should be appropriate to the forest and the characteristics of the site.
D.2	Forest protection - Fire	The protection of forests against undue losses resulting from fire.
D.3	Forest protection - Insects and disease	The protection of forests against undue losses resulting from outbreaks of insects and disease infestation.
D.4	Plantations and exotic species (<i>Reforestation and Afforestation</i>)	Removing natural forest cover and replacing it with plantations of fast-growing, often exotic, species. Inversely, afforesting deforested land with plantations to reduce pressure on natural forests.
D.5	Production methods (e.g., transportation, waste) (<i>Forest and Forest Products Industry</i>)	Ensuring that the exploitation of forests is undertaken with minimal environmental damage and waste.
E.	Economic Issues	
E.1	Market actions (e.g., eco-labels, boycotts) (<i>Market Access / Certification</i>)	Market pressure on downstream users of forest products to influence upstream forest management practices.
E.2	Development of trade rules (<i>International Trade in Forest Products and Services</i>)	Ensuring that trade in forest products is conducted fairly according to a shared set of rules among producing and consuming nations.
E.3	Non-timber products and services (<i>Recreation and Tourism</i>)	Forests provide a multitude of goods and services which may have economic or social values and some of which may not be traded. Although related to Forest valuation (A.11), this issue focuses on ensuring that the production of one good (timber) does not preclude the provision of other goods and service from the forest.
E.4	Maintain future developmental potential	Related to the preceding issue, maintaining future development potential is linked to the precautionary principle. The exploitation of forests for short-term benefits and the loss of values that may result may preclude greater future benefits from being achieved through alternate approaches to exploitation.
E.5	Private investment (<i>Forest Investment</i>)	Related to Financial mechanisms in support of sustainable forest management (A.4), this issue centres on the climate for private investment in the development of forests and forest resources globally.
E.6	Security of wood supply (<i>Supply, Demand, Consumption and Production</i>)	Companies exploiting timber demand security of access to wood supply in order to justify capital investment. Many perceive that security to be threatened by the growing consensus that forests must provide multiple benefits to society.
E.7	Consumption (e.g., value-added, recycling) (<i>Supply, Demand, Consumption and Production</i>)	It is generally believed that a high level of consumption and waste of forest products places undue pressure on forests worldwide and thus that reducing consumption is linked to SFM.
F.	Social and Equity Issues	
F.1	Local and public involvement in decision-making (<i>Forest Assessment / Participation by Major Groups and Women</i>)	Ensuring that those affected by forest management policies and management actions and those who represent the public interest have the opportunity to become engaged effectively in policy and management processes.

F.2	Forest community sustainability	Thousands of communities worldwide are dependent on forests or the forest products industry for their livelihoods. Local people and organizations do not always benefit equitably from the exploitation of their forests.
F.3	Indigenous peoples' rights (<i>Cultural and Spiritual Values / Traditional Forest Related Knowledge</i>)	Forests are the traditional homelands of many indigenous peoples whose rights are recognized to varying degrees by governments worldwide.
F.4	Land tenure (<i>Economic Instruments, Tax Policies and Land Tenure</i>)	How land is allocated by governments can be a significant barrier to the provision of multiple benefits to society from the forests.
F.5	Fuelwood supply	Forests are a significant source of energy in many regions of the world where alternatives do not exist. The logging of forests for fuelwood can place great pressure on forests in these regions.
F.6	Protection of intellectual property rights	Related to Technology transfer (B.5). The issue can also be determining who benefits from a resource - the country that owns the resource (e.g., medicinal plant) or the organization that unlocks its potential.
F.7	Use of traditional knowledge (<i>Traditional Forest Related Knowledge</i>)	Related to F.6, many indigenous peoples have amassed substantive knowledge of the forests in which they live. Those utilizing this knowledge to their advantage often provide no compensation to indigenous peoples for its use.
F.8	Infrastructure development (<i>Economic Instruments, Tax Policies and Land Tenure</i>)	Related to Land tenure (F.4). The lack of development of roads and other infrastructure elements can be a major impediment to those who seek to secure benefits from the forests (e.g., a local community that wishes to harvest a forest product but has no way of getting the product to market).
F.9	Access to capital (<i>Economic Instruments, Tax Policies and Land Tenure</i>)	A local community or organization may see development potential in the forest but is prevented from accessing the necessary capital to realize the opportunity by a variety of domestic factors.
F.10	Subsidies and market protection (<i>Economic Instruments, Tax Policies and Land Tenure / Market Access</i>)	Those who see opportunities to develop forests may be prevented from doing so because competing products or services are unfairly subsidized by government or market access is not available.
F.11	Gender (<i>Participation by Major Groups and Women</i>)	Ensuring that the benefits and opportunities provided by forests are equally available to men and women.
F.12	Rural policy	Some governments may have in place policies that are designed to discriminate against or prevent the development of certain regions for political reasons.

3.0 Legal Gap Analysis

The analysis in this section is based on a comprehensive list of international and regional forest and forest-related instruments and initiatives. The emphasis on international initiatives reflects the priority of our work to identify issue area gaps in the international forest policy regime. Table 2 subdivides this list into hard law and soft law or process initiatives. Not all the initiatives noted in Table 2 are referenced in this summary section, which focuses on those materials of greatest relevance to the issues at hand.

There is currently no binding global treaty on the conservation and sustainable use of forests. Rather, the international regime for forests is based on a complex amalgam of legally binding, non-binding and process oriented instruments. Some of these originate from the governmental and international organization arena, others are from the non-governmental sector. Appendix 1 provides a summary of the legal gap analysis in matrix form.

3.1 Methodology and Terminology

Given that there is no one single international instrument dedicated to the forest sector, we have understood the notion of the existing international forest regime in its broadest sense for purposes of this analysis. Thus, we have looked at international treaties (conventions, protocols, etc.) from the international environmental law and trade law arenas, as well as some specific treaties dealing with, for example, indigenous peoples rights. We have also considered a broad range of soft law documents emanating from governmental and international organization sources, as well as materials coming from the non-governmental, "civil society" sector.

In undertaking a gap analysis, it is essential to establish a benchmark against which the existing law or policy dealing with an issue is to be measured. In this case, we have chosen as a benchmark a specific performance requirement under an international treaty. By this, we mean a clear obligation either to refrain from doing something or to achieve a specified result or undertake a specific action in a designated time period. Such obligations can include specific environmental performance requirements (for example the reduction of greenhouse gas emissions targets and timetables established by the Kyoto Protocol in December, 1997), reporting obligations, financial contributions to a capacity building fund, national planning and assessment requirements, and others.

Against the benchmark of a specific performance requirement, we have categorized the existing elements of the international forest regime under five headings: specific performance requirements (R); best efforts (BE); process (P); cooperation (C); and principles (Pri) (general statements of principle that underlie a document or comprise a document).

- Specific performance requirements are obligations to meet specific and relatively detailed targets (e.g. a ban on imports of endangered species, Kyoto targets). They are typically used a) when there is strong international consensus that the desired performance is an essential "common good" (e.g. phased reduction in the manufacture and use of CFCs), and/or b) when there is substantial risk that one or more countries seeking competitive advantage could undercut the attempts of others to improve the environment by not taking action.

International agreements often attempt to link precise performance requirements with mechanisms to encourage participation and enforcement mechanisms to encourage compliance (e.g. the trade measures of the Montreal Protocol). Where such a link is not initially established, public and international pressure to move in that direction is often very strong once a precise performance requirement has been set or begins to emerge. This dynamic can make negotiation of these requirements difficult, and often encourages countries to establish modest ("lowest common denominator") performance requirements to anticipate problems associated with implementation and provide assurance that a target can be met and enforcement action avoided.

When an issue area is characterized by wide variance of opinion among countries regarding the importance or priority of the issue, binding commitments of a best efforts nature (see below) or soft law instruments or processes may be preferred options. These options may produce better results regarding controversial issues because performance targets may not yet be negotiable, would be negotiated at a

"lowest common denominator" that does not offer adequate improvements in performance to justify the transaction costs associated with developing the agreement, or would fix a standard that discourages leadership or "front-running" behavior.

Precise performance requirements are often differentiated between countries at different stages of economic development or when the specifics or conditions of a problem vary to a significant degree to respond to some of the concerns associated with negotiating this type of requirement.

- ***Obligations to make best efforts to reach a goal or target*** are requirements to take specific steps, such as establishing national programs and legislative regimes, to reach goals or performance targets that are not themselves mandatory. As noted above, adopting obligations of a best efforts nature may allow for greater flexibility in establishing desired targets or goals.
- ***Procedural obligations*** address issues such as reporting, level of participation in the regime, and financial obligations to the regime. For instance, countries will typically be required to report on progress at specified times, and submit funds to support the regime based on a specified formulae. These procedural obligations can be stated in quite specific terms.
- ***Obligations relating to international cooperation*** typically address capacity building such as financing, technology transfer, information sharing and training. Some areas of international cooperation are not controversial (e.g. information sharing), but others can be more so (e.g. financing and technology transfer). In both cases, the tendency is to general language. However, in some instances, commitments to cooperation become specific performance requirements, for example a country's commitment to replenishment of the Global Environment Facility.
- ***Statements of principle*** are soft law obligations or political statements that are typically not legally binding. They can, however, also be broad statements of law that are binding, but difficult to apply (e.g. "Principle" in CBD). They tend to be general statements of intent or sentiment. Their general nature allows much of the controversy, variable levels of commitment, or technical difficulty surrounding an issue to be avoided.
- ***Obligations to coordinate*** encourage countries participating in an international agreement to coordinate through the agreement with other organizations or regimes that are involved in the same or similar issues. For instance, the CBD calls for cross-sectoral coordination related to biodiversity issues. Coordination obligations are typically stated in general terms, often only noting the name of another organization or agreement. They are generally not controversial.

These headings reflect different types of commitments, each of which can have different legal impacts. For example, a specific performance requirement, as defined above, would be measurable for compliance purposes: either the requirement was achieved in the given time period or it was not. A best efforts obligation, by way of contrast, is measured not simply by the result, but by the actual effort put in to achieve the result. The effort alone may suffice to show compliance, even if the goal is not achieved. A reporting requirement can be a simple requirement to file a report, or can include several specific elements that must be covered off in the report.

The analysis also indicates whether the instrument is a legally binding document (a treaty, convention, protocol, etc.), is part of the "soft law" of the international forest regime (Agenda 21, Rio Forest Principles, etc.), or is part of the regime that comes from non-governmental sources (for example codes of conduct or certifications). Each of these types of instrument can include provisions in any of the five categories set out above. As a result, there are potentially 15 categories of what might be called "inputs" into the international forest regime.

The legal gap analysis begins with the thematic categories of issues developed in the previous section. Within these categories, specific issues are developed to the extent necessary to distinguish and clarify the type of coverage they are presently subject to in the international forest regime. For each issue, an italicized sentence summarizes the existing state of the international regime regarding that issue.

It is important to note here that the identification of a legal gap in this analysis does not mean that the gap is significant (i.e. that there is a need to make the effort required to address it), or that it is amenable to being addressed in a meaningful way. These questions need to be answered using different criteria.

Table 2: Instruments and Initiatives Related to Forests

Hard Law

International

- Convention For The Protection Of New Varieties Of Plants, 1961, 1972, 1978 (UPOV)
- Convention For The Protection Of The Ozone Layer, 1985 (Vienna C.)
- Convention On Biological Diversity, 1992 (CBD)
- Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, 1991 (Espoo)
- Convention On The International Trade In Endangered Species of Wild Flora and Fauna, 1973 (CITES)
- Geneva Convention On The Long-Range Transport Of Air Pollution (and protocols) (LRTAP)
- Convention On Wetlands Of International Importance, 1971 (Ramsar)
- International Labour Organization Convention On Indigenous People, (ILO 169)
- International Plant Protection Convention, 1953 (IPPC)
- International Tropical Timber Agreement, 1983 And 1994 (ITTA)
- Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, 1987 (Montreal Protocol)
- UN Convention To Combat Desertification, 1994 (CCD)
- UN Framework Convention On Climate Change, 1992; and Kyoto Protocol, 1997 (FCCC/KP)
- World Heritage Convention, 1975 (WHC)
- World Trade Organization (TBT, SPS and TRIPS Agreements) (WTO)

Regional

- North American Agreement On Environmental Cooperation (NAAEC)
- North American Free Trade Agreement (NAFTA)
- North American Plant Protection Agreement, 1976 (NAPPA)
- Convention on Nature Protection and Wildlife Preservation in the Western Hemisphere (Western Hemisphere Convention)
- Agreement for the Conservation of Biodiversity and Protection of Priority Forest Areas in Central America, 1992 (Biodiversity C.A.)
- Central American Regional Convention for the Management and Conservation of Forest Natural Ecosystems and the Development of Forestry Plantations (CAA)
- Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (Euro W&N)
- Benelux Convention on Nature Conservation and Landscape Protection (Benelux)
- African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources (Afric NNR)
- Convention on the Conservation of Nature in the South Pacific (CNSP)
- Convention for the Protection of the Natural Resources and Environment of the South Pacific Region (SPREP)

Soft Law and Non-Governmental Processes Related to Forests

- Agenda 21, Chapter 11, 1992 (Agenda 21)
- Criteria And Indicators For The Conservation And Sustainable Management Of Temperate And Boreal Forests, 1995 (Santiago Declaration) (which resulted from, and continues to be refined by the International Dialogue on Criteria And Indicators For The Conservation And Sustainable Management Of Temperate And Boreal Forests - Montreal Process)
- Forest Stewardship Principles And Criteria For Natural Forest Management, 1994 (FSC)
- International Covenant on Environment and Development (IUCN)
- International Organization for Standardization (ISO 14001)
- Pan-European Criteria and Indicators for Sustainable Forest Management (Helsinki Process)
- The Non-Legally Binding Authoritative Statement Of Principles For A Global Consensus On The Management, Conservation And Sustainable Development Of All Types Of Forests, 1992 (UNCED Principles)
- The Canadian Standards Association Sustainable Forest Management Standard (CSA)
- World Charter For Nature, 1982 (WCN)

3.2 Analysis of Legal Gaps

3.2.1 Building the International Forest Policy Regime Infrastructure

This category of issues covers matters that are addressed very differently in the existing international regime. **Coordinating international action on forests (A.1), coordination of cross-sectoral policies and programs (A.2), and the reform of institutions responsible for forest policy (A.3)** all raise issues of an institutional infrastructure nature.

Globally, the UN Commission on Sustainable Development has a broad mandate for the **coordination of international action on forests and coordination of cross-sectoral**

policies and programs (A.1, A.2) under the broad umbrella of United Nations work in the area of sustainable development. This mandate stems from the 1992 Rio Conference. In relation to forests, this has included two elements: the International Panel on Forests and its successor, the IFF; and the Informal High Level Inter-Agency Task Force on Forests. The first of these is a policy oriented body, with no immediate decision-making powers on actions outside its immediate operations. The second seeks to coordinate the work of other bodies with a mandate that impacts forests. This includes, primarily, the FCCC, CBD, CCD, and FAO. Each of these, again, has a general mandate to cooperate with other agencies.

Coordination between other forest-specific forums, such as the ITTA and Central American Agreement, or the Helsinki and Montreal processes, remains more ad-hoc, though each has a provision encouraging best efforts for such coordination to take place. Attempts to coordinate the ITTO and the administrative mechanisms of CITES have taken place due to the presence of several tropical timber species on the CITES lists of endangered or potentially endangered species. This again remains on an ad hoc basis. More general environmental agencies or agreements, primarily regional agreements such as the NAAEC and ASEAN agreements, have coordinating functions, when triggered on a specific occasion by the parties.

As each of the existing institutions continues to address forest issues from its own perspective, the ongoing coordination function is fairly limited to information sharing and avoiding overlap in functions when possible, as opposed to developing a comprehensive approach to international forest issues through the coordinating function. Some ad-hoc cooperation occurs under general operating mandates to address specific issues of concern to two or more agencies.

The issues are fairly similar for the **reform of existing institutions** (A.3). No mandate exists at present in any body to seek alterations in the mandate of agencies dealing directly or indirectly with forest issues. However, the general mandate of the UN General Assembly or the CSD could be used for this purpose in so far as UN agencies (the FAO, UNEP, in particular) are concerned. The general ability of most organizations to govern their own conduct also provides the ability to reform institutions.

Existing bodies could generally use their inherent powers of self-administration to institute reforms within their general mandate. Broader reforms could take place under the general UN mandate. The gap, therefore, is more on the political side than legal side in this instance.

A financial mechanism, (A.4), as referred to here, is broader than a capacity building fund for developing countries. Here, the issue refers to a mechanism to ensure adequate funding for sustainable forest management in all countries, given the incremental costs of moving from management of forests for timber production to the SFM paradigm. The need for this is recognized in some regional contexts, such as the CAA, and in Agenda 21. *However, there is no binding or specific international law setting expected levels of national funding for SFM.*

Coordinating programs of donors and recipients (A.5) has been an area of work of the FAO under the Tropical Forest Action Programme, and of the United Nations Development Programme through the development of the Forest Partnership Agreement process. In addition, there have been some attempts to have the major donor banks work in a more

coordinated manner. However, there has been little reach of these efforts beyond the government created development banks into other sources of private donor funds, though the ability to compel private donors to work in this way would be in doubt.

As there is no legal authority in any forum to mandate and oversee such coordination efforts, all of these approaches have been based on broad institutional mandates, rather than specific directives in constituent instruments.

A second broad range of infrastructure issues relate to defining basic parameters of sound forest management, and developing the needed data for assessing whether these are achieved. These can be seen as setting out the scope and depth of the basic substantive elements of an international forest policy infrastructure, as opposed to the institutional elements.

No instrument clearly **defines sustainable forest management**. (A.6) There are, however, various processes underway attempting to develop a consensus on such a definition. For example, one of the objectives of the ITTA is to achieve exports of tropical timber and timber products from "sustainably managed sources" by the year 2000 (Article 1(d)). Because the ITTA does not define "sustainably managed sources," this provision has stimulated considerable debate and effort within the ITTO to define SFM, and remains part of their non-binding process of developing sustainable forest management instruments. The Central American Agreement on Forests refers to the sustainable development of forests but does not define SFM. It does, however, require several features of sustainability to be considered in forest management practices.

Agenda 21 and the Rio Principles provide generalized non-binding definitions, but these are cast so as to require the elaboration of a range of matters for them to be meaningful across a range of regional legal or policy regimes. NGO instruments, such as the FSC, have not defined SFM, but also follow an approach of developing the elements that would constitute, if practiced, sustainable forest management.

Today, therefore, there is no one concise definition of SFM that has broad global acceptance, from either a legally binding or non-binding agreement.

Developing criteria of SFM (A.7) takes the definition of SFM to a second level of detail. No legally binding instrument has done this to date. The ITTO comes the closest to this through its sustainable forest management program, but this arises from the non-binding part of the ITTO process. A developed, consumer country commitment to adopt ITTO criteria after they are fully completed is also in place, but on a voluntary basis. Two other non-binding processes, Helsinki and Montreal, are also generating criteria documents, but these lack legal status in international law, at best forming part of the soft law process. As with the ITTA process, they are limited in the number of participants and the ability to fully coordinate between different processes. The FSC provides a set of criteria for SFM from a civil society perspective. *Legal gaps therefore include the non-binding legal status of the existing SFM criteria (i.e., there is no basis for compelling any states to apply the criteria to their SFM planing), the lack of full global coverage of the existing criteria documents and processes, and the lack of convergence between processes.*

A further level of detail arises under the issue of **developing SFM indicators** (A.8). Careful definition of this issue is required. Some authors have argued, for example, that this cannot

be done at the international level, because indicators are too specific to the actual situation and location of the forests in question. We agree that indicators for implementation in different countries cannot be developed at the international level. However, we also believe that the issue can be better understood in international law terms as to whether sufficient direction and compulsion can be given to states to develop effective indicators nationally.

Agenda 21 and the Rio Principles contain a criteria and indicators approach, but they are not legally binding, and are on a best effort basis. Various regional processes continue to work on indicators (e.g., the Helsinki and Montreal processes). The challenges these processes are experiencing, however, indicate the difficulty of any multi-national process producing anything but the most general indicators. This confirms the need to see the legal gap question in terms of a direction to develop national indicators, rather than a process to impose them on states from the international level. *There are no legally binding commitments today to develop national or local criteria for SFM. Existing soft law processes are limited in terms of the number of countries involved, and the ability to actually translate the international work to the national level.*

A closely related issue is the **development of national forest management regimes**. (A.9) Again, no existing agreement mandates states to apply a specific national plan, and one cannot anticipate that an international agreement or process would establish a national forest management plan for states. Rather, the issue from an international law perspective is whether the regime can require the development of such plans in a manner that will meet the requirements for SFM otherwise developed in the regime. The CAA is the only binding agreement specific to forests requiring parties to produce such plans, in this case National Tropical Forestry Action Plans. Soft law instruments such as Agenda 21 and the Rio Principles do have best effort provisions in the direct forest context. Agenda 21 and other documents have broader calls for sustainable development plans that would include forestry, as do such instruments as the WCN, adopted in 1982 by the General Assembly; and the IUCN Covenant on Environment and Development of 1995.

The CBD, the CCD and the Kyoto Protocol to the FCCC have general language encouraging Parties to "integrate consideration of the conservation and sustainable use of biological resources in national decision making" (CBD) to develop "long-term integrated strategies" (CCD) or "promote "sustainable forest management practices, afforestation and reforestation" (FCCC). These agreements also differentiate between the planning obligations of developed and developing countries. The ITTA encourages, but does not require, sustainable forest plans from its parties.

In terms of binding agreements, only the CAA requires broad, holistic forest planning. Hence, the legal gaps are related to the non-binding status of the other broad forest planning provisions, the limited substantive scope of those commitments for planning processes that are in binding global agreements, and the basic level of best effort as opposed to actual specific results found in most contexts.

Data on **inventories, statistics and modeling** (A.10) is essential to have a sound understanding of the existing state of forests and trends in forest coverage and quality. Examples of current useful reports include the FAO's *State of the World's Forests* and its forthcoming *Forest Resource Assessment 2000*. Again, there are references to states undertaking to collect such data in non-binding instruments, though these are either hortatory

or best efforts type provisions, rather than of detailed results. Some issue specific agreements include data gathering provisions. The FCCC, for example, has general provisions on this, and is developing more precise processes for data on forests and carbon storage. The Biodiversity Convention also has data gathering commitments, but on biodiversity aspects of forests only. The Central American Agreement and the ITTA do have data gathering commitments in place for their parties, and processes to coordinate the collected input. *While there is an increasing number of instruments addressing these issues, they remain non-binding outside the regional context, lack a holistic and forest specific context at the international level, and are generally not supported by any process to collate and compare data.*

Forest valuation (A.11) is one of the more difficult of the elements in this category. While there is a growing literature, there remain methodological and economic difficulties in valuing the environmental services provided by a forest, and the value of non-timber and often non-traded forest products, especially to local communities. Directions to undertake forest valuation are general in nature, including in the Biodiversity Convention context, Agenda 21, ITTA and the Central American Agreement. The commitments are also on a best effort basis, where included at all. Where such directions do exist, they are generally not accompanied by a process to assist in the development of the needed technical support. *Legal gaps, therefore, include the status of the law, the nature of the obligation and a process to support the effort.*

National reporting on the implementation of forest policy commitments (A.12) is also not fully developed. Reporting, as part of a legal mechanism, is one way to ensure that parties are taking their commitments seriously, and working on their implementation. It is also a part of an implementation or compliance review mechanism. Reporting works best when it is ancillary to other provisions that establish commitments to be included in what is being reported. The CSD does have a national reporting program on sustainable development planning in broader terms, but on a non-binding basis. *No existing agreement requires full reporting on the development and implementation of national forest plans. Some legally binding agreements require some issue specific reporting relating to forests, for example on carbon sequestration or biodiversity conservation. However, there are no detailed formats or specific requirements to go with this limited requirement. There are no existing soft-law processes that require forest specific national reporting.*

Transparency of forest policy processes (A.13) is the last issue in this category. This is an issue at both the international and national levels. At both levels, Agenda 21 and the Forest Principles call for open transparent processes, with public access to information on the substance and results of the process. These are non-binding, process oriented commitments. Some sectoral agreements have provided transparent operations and decision-making, in particular the FCCC, CBD and the CCD. The IFF generally operates with substantial access to documents and decisions. *The legal ability to ensure transparency in decision-making is generally part of the inherent ability of an agency to set its own rules of operation. Hence, there are no legal gaps in the sense of providing the provisions to allow this where it is not already present. There is no binding legal international requirement for this to take place at the national level.*

3.2.2 Capacity Building

Providing a forum for **sharing information on forests and forest management** (B.1) allows the experience of one country to be of benefit to others. Virtually all binding and non-binding instruments relating to forest issues include provisions encouraging information sharing. Some bodies, such as the CBD, have established technology clearinghouses to facilitate such exchanges of information as it relates to technology for the sustainable use and conservation of biodiversity. A legal mandate of some type is generally required for such a facility to be run at the international level due to the need for the financial resources to develop and operate it. Regionally, the ITTA and Central American Agreement follow the pattern of encouraging sharing of information. *The legal gap, hence, arises in so far as one might wish to suggest a legal requirement to share information in government or private hands, subject to national laws and limitations in this area.*

Financial mechanisms to support capacity building (B.2) in developing countries are a part of many modern international environmental and resource-focused agreements. They are generally the basis for additional financial resources to be made available to developing countries to address sustainability issues. Given the nature of financial mechanisms, legally binding mechanisms are generally required to constitute the body to gather and administer the funds. This could be either an independent body with a financial mandate or a subsidiary body of an existing or new organization. Hence, bodies such as the IFF would not be suitable for this purpose. Regionally, the ITTO has two funding programs for special projects. It also has a fund raising component, the Bali Partnership Fund, but this has not generated the resources anticipated. Globally, the CBD and FCCC both work with the Global Environment Facility as their financial mechanism. The GEF is itself an arm of the World Bank. The GEF does not, however, fund general forestry management projects per se under its current terms, though an amendment of its present mandate could allow for this. *Thus, there is a legal/institutional gap regarding a financial mechanism for SFM capacity building in developing countries that would be available to support sustainable forest management practices and management processes.*

Education and training of forest management practitioners (B.3) is another area where one finds many references to best efforts or other types of non-specific commitments in non-binding instruments. At the regional level, ITTA and Central American Agreement commitments for their parties are at the best efforts level. *Thus, the recognition of the need to provide sufficient training, especially in developing countries, has not been translated into binding legal obligations for general forest management purposes.*

The coordination of scientific research (B.4) is called for in Agenda 21. There is not yet, however, any permanent, formal multilateral structure or process to direct and or coordinate the various ongoing and emerging scientific research initiatives. At the international level, the governments of Indonesia and Austria, in cooperation with IUFRO, CIFOR, FAO and the IFF Secretariat will host the International Consultation on Research and Information Systems in Forestry in September of this year. The ITTA and the Central American Agreement have established processes coordinating scientific research on forests, although these are limited in scope. Finally, some of the global sectoral agreements on climate change, biodiversity and desertification have provisions on coordinated research, with the Intergovernmental Panel on Climate Change being the most developed example of this. (This body began operation under a UN mandate prior to the negotiation of the FCCC) Although there is a legal gap in this area, the various initiatives under CIFOR and some of the regional agreements *Legally, and*

institutionally, a gap remains as there is no formally designated focus for global coordination of scientific research on forests and SFM.

Technology transfer (B.5) was one of the most debated issues during the UNCED preparatory period, and remains so today. Agenda 21 and the UNCED Principles both place a high premium on technology transfer as a means to promote sustainable practices in developing countries. But these are at the level of principles and best efforts, and non-binding. The FCCC and CBD both have technology transfer provisions, but these are not binding on states, in other words there is no commitment to transfer any specific technologies, just a general requirement to encourage and support this. *There are no binding commitments specific to forestry in any global or regional agreements.*

3.2.3 Environmental Issues

The conservation of biological diversity (C.1) is the main subject of the Biodiversity Convention, with its mix of results, best effort, cooperation and principles commitments. Biodiversity issues also arise in the CITES, RAMSAR, World Heritage and several regional agreements on biodiversity or on the environment more generally. *This is an area with few legal gaps, either in terms of scope of coverage or of the legal status of the obligations, at least in so far as the gaps could be filled through a forest-focused convention.*

The **establishment of forest protected areas** (C.2) is covered by regional agreements such as the RAMSAR, Western Hemisphere, Central American Agreement, and globally by the CBD and the World Heritage agreements. These instruments call for and facilitate the setting aside of protected areas, but other than the CAA are not specific to forests and do not directly require protected areas to be forested areas. Agenda 21 sets out targets for protected environmental areas, but this is not specific to forests. The Forest Principles also call for protected areas as part of forest conservation, but this is non-binding and has no associated mechanism for recognition and international status of the areas, as the World Heritage agreement does. *Legally, therefore, there is a gap pertaining to both minimum requirements for forest protected areas and for mechanisms to set either standards for, or recognition of, such areas.*

Forest conservation is divided into three more specific issue areas: **deforestation** (C.3); **afforestation and reforestation** (C.4); and **rehabilitation** (C.5). Each of these has critical roles to play in different parts of a holistic forest policy approach. **Deforestation** is covered today by soft law, by a best efforts obligation, by commitments to maintain forest cover, or by binding agreements with similar best effort commitments (CCD, CCD, and the FCCC). Regional agreements such as the CAA and ITTO include best effort goals in this area. There is no specific requirement to avoid the actual loss of existing forest cover. *If the deforestation issue is understood as preventing any net loss of forest cover, there is no binding law or specific commitments in this regard.*

Afforestation and reforestation are similarly covered through best effort commitments at the binding and non-binding levels, but not through binding, specific commitments. This is also a factor in the FCCC in so far as carbon sequestration is encouraged through reforestation and afforestation, but not required. (For purposes of the FCCC, "afforestation"

and "reforestation" have not been defined as yet.)

The **rehabilitation** of forests is an issue addressing forest quality, including the amount of forest lost. The CBD does include specific provisions, on a best effort basis, to address ecosystem quality and restoration, which would include forests eco-systems. Agenda 21 addresses this issue in a context that is specific to forests, but it is non-binding. *As a result, the legal gap here is one of specific requirements for the rehabilitation of forests, which the CBD lacks, or binding law, which Agenda 21 lacks.*

Mitigating the impacts of climate change (C.6) and dealing with forests as carbon sinks (C.7) are two sides of the forest/climate change equation. The FCCC has established a process in support of its general commitments to include forest in both mitigating the impacts of climate change and in limiting or reducing greenhouse gas emissions. However, the financial mechanism of the FCCC, the Global Environment Facility, has indicated it will not directly fund forest projects for carbon sequestration. The FCCC continues to consider the role of forests in other mechanisms, such as the clean development mechanism foreseen (but not concluded) under the Kyoto Protocol. Agenda 21 and the UNCED Forest Principles also bring in this relationship, but in a general, best effort and non-binding way. *To the extent that any agreement leads to more forests, or a slowing of the loss of forests, there will be an of impact on the climate change/forests relationship. However, only the FCCC has any significant direct commitments on this at present. These are at the level of best efforts, but are also evolving as to their scope and associated funding issues.*

Soil and water conservation (C.8) is a critical environmental function of forests. It is reflected in broad, principles and best efforts terms in Agenda 21, and is part of the Montreal process work. The Central American Agreement also recognizes these important functions, and the need for them to be included in forest planning, at a best efforts level. This is also a central factor in the CCD and its regional annexes. *Specific, legally binding commitments to ensure that forest management does not lead to soil or water conservation problems have not been developed to date, however.* By contrast, the FSC does have more specific requirements here than are found in the instruments originating at the governmental level.

The **impact of non-forest industries (C.9)** on forests can also be important. The CBD and CCD both have provisions for environmental assessment of projects to consider issues specific to biodiversity and desertification. Agenda 21 recognizes the need to consider how other industrial facilities or operations may impact on forests. Regionally, the Espoo Convention on transboundary environmental assessment would include transboundary impacts on forests of planned activities. The CAA is perhaps the most specific agreement, with its requirement to consider the impacts on forests of other projects under national environmental assessment laws. *For the most part, there is little that directly sets legal requirements to minimize the impacts of other economic activity on forests.*

Much the same applies to the **impacts of pollution (C.10)** on forests. A number of regional agreements have been motivated, in part, by the impacts of pollution on forests. This includes, for example, the Geneva Convention on the Long-Range Transport of Air Pollution and its Protocols, and the Canada-US Air Quality Accord. Each of these regulate specific pollutants known to have an impact on forests. The Montreal Protocol on Ozone Depleting Substances is an example of a similar situation at the global level. *However, these agreements do not create a general protection of forests from air pollutants, or a broader preventive*

regime. Agenda 21 recognizes the issue of forest damage from pollution, but again does not establish a clear commitment to prevent such damage occurring. In terms of establishing preventive obligations, the Espoo Convention noted in the preceding paragraph remains the only one binding in law.

3.2.4 Forest Management Issues

In some ways, forest management issues are a culmination of the treatment of other issues as well as a stand alone set of issues. This discussion focuses primarily on their place as stand-alone issues.

Harvesting methodologies (D.1) have been the most visible public issue in the forest debate over the past few years. Agenda 21 deals with sound harvesting methods in a general sense, and of course in non-binding terms. But there is no guidance as to any appropriate methods. The ITTA addresses this through its sustainable forestry program, but again not in the direction of issuing specific directions to member states. The CCD requires that the desertification consequences of forestry be considered, and this could relate to methods of harvesting. Similar concerns might arise under the CBD concerning the impacts on biodiversity of certain types of harvesting methods in any given situation. Some parts of the civil society sector have been more specific in dealing with harvesting methods. This is so of the FSC, and their Principles of SFM, which seek to ensure that harvesting methods are appropriate to local circumstances, but are not prescriptive as to the use of any given method. The ISO TR14,061 process has not included a specific limitation of any harvesting methods, but would require the impact of different options to be considered. *Thus, if this issue raises a goal of prescriptive provisions concerning any type of harvesting method, no such legal provisions exist. Rather, existing instruments all focus on considering the impacts of any given method in the specific circumstances in question.*

Forest protection from fire (D.2), includes developing emergency responses to large forest fires, and providing mutual assistance among states. There are general reflections of this in Agenda 21, and in the Montreal Process, but no binding legal instruments. Mutual assistance may, however, be available between different countries under other emergency assistance agreements. *Legally, however, there is no specific requirement for forest fire response planning or assistance, and no facility designed specifically to support this.*

The second area of forest protection is **protection from insects and disease** (D.3). This includes the spread of insects and diseases domestically and internationally. This is generally noted in Agenda 21 and the Forest Principles. The Montreal Process also considers these issues, but with no specific mechanisms for assistance or support. The IPPC provides a basic level of requirements to protect plants from the transmission of insects or disease. Beyond this, the prevention of the spread of insects and disease is largely a national function, subject to the constraints of international trade law. Trade law, notably that embodied in the WTO SPS Agreement, disciplines the manner in which states can regulate to protect their own borders from the introduction of insects or disease on goods coming from a foreign country. Where international standards exist on the safe levels of any given insect or disease, for example under the FAO's *Codex Alimentarius*, these would generally be followed by trade law bodies. *Legal gaps in this area include mandatory processes to verify against disease or*

insects, common scientific research, and the development of a broad range of international standards on which national action could be based.

Plantations and exotic species (D.4) have been cited as one way to increase forest production, especially of timber products. There are no agreements dealing expressly with the forest management or environmental implications of this. The CBD does deal with the introduction of exotic species in terms of impacts on biodiversity, and hence could be of some relevance. The Biosafety Protocol, being developed under the CBD, could also become relevant if there are issues relating to genetically engineered species. The discussions on forests under the FCCC/KP may also be expected to include consideration of plantations as part of the carbon sequestration issues raised by these instruments. The FSC does address forest plantations in its principles and criteria. *While these different elements exist or are in progress, there is actually little in the international law regime today that addresses exotic species and plantations as forest management issues.*

Production methods (D.5) concerns the impacts of the production process on the environment, for example road building and wastes. Beyond the general statements of Agenda 21, there are only the FSC principles and criteria dealing directly with these issues. *Hence, there is a large gap at all levels of the international legal regime in this regard.*

3.2.5 Economic Issues

Market action (E.1) by private sector groups such as NGO's have had a significant impact on forest product producers in recent years. The leading examples are consumer boycotts based on harvesting practices and forest product eco-labels. The extent to which any existing law regulates such actions is still not fully clear. However, the view is growing that neither consumer boycotts nor private sector eco-labels can be effectively regulated by international agreements. The only caveat here would be normal laws on slander that require the truth to be told in public utterances. Non-binding instruments, such as Agenda 21, call for labeling and certification programs to be non-discriminatory in nature, as does the Code of Good Practice on the WTO's Agreement on Technical Barriers to Trade. The TBT Agreement requires states to make best efforts to ensure that eco-labelers in their jurisdiction apply this and other related standards.

In the civil society sector, the ISO is preparing a standard on eco-labels which is informed by the TBT Code of Good Practice, as is the Global Eco-label Network, a grouping of eco-label organizations from developed and developing countries. The FSC is the most advanced process, with its set of principles and criteria for its private certification program. This is a voluntary label program, based on the FSC principles and criteria, which provide the basis for national or regional standards and for third party accreditation.

Legally, here, the gap can be seen as the absence of regulatory requirements for eco-labelers and forest product certifiers, but it is very questionable as to whether clear regulation of the private sector eco-labeler is actually possible. Hence the gap may be grounded more in theory than in law. In another direction, a gap can be seen in terms of the development of one standard through an international regime that would form the basis of a legally required eco-label, in other words one that would be legally applied for all trade in

timber products, in addition to any voluntary label programs.

The **development of trade rules** (E.2) to ensure fair and free trade is the main subject of the WTO. Under the General Agreement on Tariffs and Trade, the Agreement on Technical Barriers to Trade, related WTO agreements, and regional agreements such as NAFTA, an array of international law binding on well over 100 countries exists towards this end. This is one of the most developed areas of international law and has, for example, caused some European countries to lift actual or proposed bans on tropical timber products not carrying a designated certification label.

Specific issues covered by the trade rules includes tariff and non-tariff barriers to trade, tariff escalation on value added products, and subsidies that might impact on trade in forest products. *Other than the inclusion of all timber producing and consuming countries in the WTO, a process that is underway in the WTO, there are no apparent legal gaps here.*

In addition, some trade rules do arise from sectoral international agreements, such as CITES and the CBD, which have some regulatory aspects over the trade in endangered forest species or for the protection of forests and the species they contain. The Biosafety Protocol currently being developed under the CBD may also include trade rules.

Timber products have been the historic focus of forest values. Increasingly, however, the value of **non-timber products and services** (E.3) is now being recognized. This includes non-traded elements such as environmental services, recreation values, spiritual and cultural values, etc. The UNCED Principles, Agenda 21, Montreal Process, and other non-binding documents provide examples of such recognition, and the need to balance these factors with economic values. Other non-forest agreements, such as the ILO Convention 169 on Indigenous Peoples, the CBD, the FCCC and the World Natural Heritage Convention also provide for the recognition of such values on a best effort basis, but do not set out precise requirements for how they should be taken into account. *The legal gap in this area lies mainly in this lack of precision about which factors should be considered, and the methodology for doing so.*

Maintaining future development potential (E.4) of forests is a key goal of sustainable development and management of forests. This includes maintaining options for non-timber products and values to be exploited in a sustainable manner. Again, broad non-binding instruments such as Agenda 21 reflect this goal, but in a general manner. The CBD does deal with the need to maintain future development potential of all species, and their habitat, under the notion of sustainable development and conservation, which includes the sustainable use of species. *The actual obligations in support of this goal, however, are either best-effort or process-oriented in nature. There are no precise obligations or results required in existing instruments in terms of maintaining future development potential for forests.*

The regulation and protection of **private investment** (E.5) at the international level are two sides of the same coin. Some stakeholders consider security of investments to be critical. Others see the regulation of the conduct of investors, especially foreign investors, as critical to sustainable forest practices. *Customary international law provides general protections of foreign investors from capricious acts of host states, and efforts to negotiate an international agreement on investment protection are continuing in the OECD and may begin in the WTO in 2000. There are no existing legally binding instruments specific to*

forest investment protection.

The regulation of multinational investors in forest projects is not currently found in international law. Some non-binding codes, such as the OECD Code of Conduct for Multinational Enterprises, provide industry led-direction in this area at a fairly minimal type level. ISO 14,001 could also provide a basis for sound investment conduct if applied by companies on a voluntary basis, as would the more forest-specific ISO 14,061.

*In a similar vein, many investors seek guaranteed **security of wood supply** (E.6). This is not addressed in any international agreements or instruments to date.*

*The **consumption** (E.7) of forest products, as well as waste of some products, raises concerns that the demand places undue pressure on forests worldwide. Agenda 21 and the UNCED Principles recognize the need to address consumption issues, as do legal instruments such as the FCCC. No international legal instrument, however, goes beyond general statements of principle or a broad statement of best efforts in this area. ISO 14,000 does include reducing consumption as part of its process of environmentally sound management, but from a producer, not consumer perspective. Hence, in terms of a legal gap, there are no instruments that establish any clear obligations on reducing consumption (including waste) at the consumer level, and only voluntary instruments from the private sector at the producer level.*

3.2.6 Social and Equity Issues

***Local and public involvement in decision-making** (F.1) is something of an extension of the transparency issue, A.13, considered above. Where transparency deals with having processes and documents open to public access, this issue deals with actual public participation in the processes leading to a decision, or the activities of a given agency. At the international level, Agenda 21, the Forest Principles and the Rio Declaration on Environment and Development all contain statements of principle calling for local and stakeholder participation in decision-making, but these are non-binding in nature. Binding instruments such as the FCCC, CBD, and CCD also contain little more than general principles on this issue. At the regional level, the CAA does include requirements to promote broad stakeholder participation. Hence, there is a significant legal gap in international law in terms of setting out specific rights for participation in decision-making by local communities and other stakeholders.*

***Forest community sustainability** (F.2) considers those communities whose lives are dependent on forests, or on the forest product industry, for their livelihood or survival. These may at times be different communities, for example local communities living in and from the forest; and other communities living from harvesting timber. Legal recognition of either of these situations is not found in legally binding documents, except for the (still un-ratified) ILO Convention 169 as regards indigenous peoples and the CBD as regards indigenous and other traditional communities. However, the extent of legal obligation is at the best effort and principles level in the CBD. The sustainability of communities making a livelihood from forest harvesting is dealt with only indirectly through notions of sustainable forest management practices.*

Indigenous peoples' rights (F.3), including land use and land tenure, are dealt with in the ILO Convention 169. They are also less directly dealt with in the CBD (see use of traditional knowledge, F.7, below). Agenda 21 has a specific section dealing with the relationship of indigenous peoples to the land and to sustainable development, but in broad, non-binding form. Under the Human Rights umbrella, the United Nations is also undertaking significant work on establishing a Declaration on the Rights of Indigenous Peoples', which would, when completed, address a full range of matters that concern the lives of indigenous peoples. *The rights of Indigenous peoples' is an area of emerging international law, with each of the above instruments providing examples of the trends and expectations in the area, but none providing specific legal rights or obligations currently binding in law.*

Land tenure (F.4) is an area related to indigenous peoples' rights, as well as non-indigenous peoples. The ability of many communities, especially traditional peoples and communities, to participate in forest-related decisions can be impacted by land tenure circumstances. Agenda 21 recognizes this situation in general terms, but without specific guidance. The CCD includes reference to this as well, but again in non-specific terms. *In legal terms, there is little addressing the social/equity issues of land tenure, or the absence of land tenure, for local communities, hence this remains a gap in international law.*

Fuelwood supply (F.5), especially for subsistence communities in or near forests, is a major reason for forest harvesting. The CAA requires the national forestry plans of its parties to give priority to fuelwood supply for domestic use. *There is no other international law today that sets out provisions to ensure such supply is maintained or to require alternative sources of fuel to be supplied when forests are used for alternative purposes.*

The **protection of intellectual property rights** (F.6) relating to forest products and technologies includes patent rights, industrial design rights, trade-marks, *sui-generis* regimes for protection of specific new plant types. These areas of law are covered by a wide array of national and international laws, capped off by the WTO's Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property (TRIPS). The latter agreement carries with it the dispute settlement process associated with most WTO agreements. Each of these sets international requirements for the protection of intellectual property. In addition, the CBD calls for the respect of these rights when technology transfers to assist in the sustainable use of genetic resources is involved. The area of patents on living organisms, including new living organisms, remains unclear and subject to further review under the TRIPS agreement. *In legal terms, there are very few gaps in the area of intellectual property.*

The reason for the phrasing of the immediately preceding sentence is the recognition of the **use of traditional knowledge** (F.7) as an area of intellectual property that is generally not covered by international law. Agenda 21, the ILO Convention and the human rights work of the UN all deal with this, but have not created any binding law as regards the control or use of traditional knowledge of indigenous peoples. The most advanced process for dealing with this issue, the CBD, continues to pursue discussions but is likely some years away from resolving the issues associated with traditional knowledge in an international legal instrument. *Hence, there is a significant legal gap as regards international law and the use or control of traditional knowledge.*

Infrastructure development (F.8) is a requirement for having access to forest resources as

well as getting products to market. The absence of infrastructure, such as roads, can be an impediment to the development of either timber or non-timber products. *There is no international law instrument currently dealing with this issue, though some development bank projects could work to improve infrastructure development.*

Similarly, **access to capital** (F.9) can be a problem for local or traditional communities seeking to develop possible products. The regional CAA does recognize and seek to promote better access to capital for local communities, on a best effort basis. Agenda 21 and the UNCED Principles also recognize the need for better access to capital, but do not go beyond the recognition of this in principle or as a best effort, non-binding approach. *Thus, there is no binding international law instrument dealing with this issue at the global level, and no specific requirements in non-binding instruments.*

Subsidies and market protection (F.10) within domestic markets can be a factor in distorting local economic needs or opportunities in favour of other needs. Such potential internal distortions are loosely recognized in Agenda 21. *However, there are no specific binding or non-binding international provisions dealing with this issue.*

(Subsidies and market protection relating to traded goods are noted in the section on trade rules, E.2)

Like transparency and participation in decision-making, **gender** (F.11) is an issue that is specifically dealt with in the UNCED Principles, Agenda 21, the CBD and other instruments, including human rights law. All instruments call for such general principles as equal access to decision-making and rights of property. *In legal terms, there is therefore no gap at the international level in this area, though there continues to be a greater recognition in a number of instruments dealing with the environment and resource use of the important role women play in society.*

Rural policy (F.12) is an associated issue to forest policy, as it may impact on opportunities for both forest and non-forest planning and development. *There are no international law instruments requiring the integration of rural policy planning with forestry planning in a direct way, though many instruments can be understood to implicitly call for integration of all rural planning.* Such instruments, including primarily Agenda 21, are generally at a level of principle and non-binding.

4.0 Summary of Legal Analysis and Conclusion

No hard law agreement addresses all of the key issues relevant to the international forestry regime. There are some areas where there are multiple, occasionally overlapping commitments. For example:

- the numerous requirements for countries to develop conservation, protection and desertification national plans and strategies;
- the provisions in CITES, ITTA and WTO agreements regarding specific aspects of trade in forest products and plants; and
- the various commitments to support international cooperation in monitoring, research,

technology transfer and financial support.

Although none of the hard law agreements address all of the environmental issues related to forests, many address discrete environmental issues such as forest biodiversity and conservation. The FCCC addresses the role of forests as carbon sinks. Some address environmental stresses on forests from external environmental factors such as long range air pollution or the transboundary impacts of new projects.

The effect of these overlaps is exacerbated by the lack of effective international law or organizational mechanisms to address coordination and cross-sectoral issues. These overlaps have created a situation where there is inadequate coordination and synergy among them, despite the efforts of the Commission on Sustainable Development to establish a coordinating function. As a result, national, regional and international efforts may be unnecessarily diffuse, and funding for capacity building is often unavailable or not directed at priorities systematically.

Equally as importantly, there are many gaps in the current international law regime at the global level as it relates to forests. While some key issues are addressed reasonably well at the regional level (e.g. through the ITTA or the CAA), very few issues are adequately addressed at the global level. Important gaps include:

- absence of a definition of SFM;
- little guidance concerning the appropriate nature of national forest management regimes;
- no binding obligations for financial and technology and skills transfer mechanisms for capacity building;
- inadequate provisions for reliable, widely shared information;
- poor guidance, requirements or incentives for the involvement of the private sector;
- weak protection for and obligations to use traditional forest related knowledge;
- weak requirements for local participation;
- virtual absence of attention to land tenure systems supportive of SFM, especially related to landless farmers, indigenous people and forest dwellers; and
- inadequate provisions addressing the needs of countries with low forest cover.

As the main soft law instruments – such as Agenda 21, the UNCED Principles and the Montreal and Helsinki Processes – suggest, the international forestry regime should deal with forests as a multi-dimensional resource, rather than merely from the point of view of the impact of forest management on selected environmental or economic factors. At present, however, neither agreements nor activities adequately address forests in a holistic manner.

Some observers argue that the UNCED Principles and related soft law initiatives are having some influence on forest practices. The report of the Swiss Peruvian initiative, for example, observed that the UNCED Principles have influenced World Bank and regional development bank programs.

Generally, however, most national and international *activities* are too focused on the narrow view of forests as timber producing resource, while paying little attention to other goods and services provided by forests. By contrast, most of the existing international *agreements* relevant to forests are designed to address non-timber uses (e.g., CBD, CITES, Ramsar,

World Heritage, FCCC). Hence, there is a continued disconnect between how forests are often viewed in economic and social development terms, and how they are dealt with under existing international law.

In short, there are many significant gaps in the existing international forest regime. And these gaps are manifesting themselves in unsustainable forest management practices and in inadequately coordinated efforts to promote sustainable practices. The observation that gaps exist, however, is not determinative of how best to resolve them. The answer to that question requires a detailed assessment of:

- the potential to resolve or advance at the international level each issue, both alone and in conjunction with others;
- available policy options and instruments for doing so; and
- a careful assessment of which policy options and instruments would be best suited to address which issues.

That analysis is not part of this interim report.

[English](#) | [Français](#) | [Español](#) | [Search](#) | [Site Map](#) | [Related Sites](#) | [Timeline](#) | [Home Page](#)
[Background](#) | [Meetings](#) | [Reports](#) | [Media Room](#) | [Working Documents](#)

	Initiative Costa Rica - Canada				English
					Français
					Español
Recherche	Plan du site	Sites connexes	Calendrier	Page d'accueil	
Contexte	Réunions	Rapports	Salle de presse	Documents	

Analyse des lacunes et des chevauchements juridiques du régime forestier international

**Rapport provisoire
20 août 1998**

**Préparé pour :
Ressources naturelles Canada**

**Par :
Resource Futures International and Associates
Ottawa, Canada
(613) 241 1001; téléc. : 241 4758
tconway@rfi.on.ca**

Ce document n'est pas une publication officielle du gouvernement du Canada, et les points de vue et les opinions qui y sont exprimés appartiennent à ses auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux du gouvernement du Canada.

Table des matières

1.0 Introduction

1.1 Contexte

2.0 Recensement des enjeux forestiers

2.1 Catégories thématiques

3.0 Analyse des lacunes juridiques

3.1 Méthodologie et terminologie

3.2 Analyse des lacunes juridiques

3.2.1 Édification de l'infrastructure du régime forestier international

3.2.2 Renforcement des capacités

3.2.3 Enjeux environnementaux

3.2.4 Enjeux d'aménagement forestier

3.2.5 Enjeux économiques

3.2.6 Enjeux sociaux et d'équité

4.0 Résumé de l'analyse juridique et conclusion

ANNEXE 1 : MATRICE DE L'ANALYSE DES LACUNES JURIDIQUES

1.0 Introduction

1.1 Contexte

Ce document rend compte des étapes 1 et 2 d'un projet réalisé pour le compte du Service canadien des forêts de Ressources naturelles Canada par Resource Futures International (RFI) and Associates dans le but d'évaluer les lacunes et les chevauchements du régime juridique international des forêts et de recenser les options stratégiques qui devraient permettre de combler ces lacunes et d'éliminer ces chevauchements. Les étapes 1 et 2 du projet sont : étape 1 : recensement des principaux enjeux forestiers; et étape 2 : analyse des lacunes juridiques du régime forestier international.

Les étapes 3 à 5 du projet n'ont pas encore été définitivement arrêtées et ne figureront donc pas dans ce rapport provisoire. Il s'agit : étape 3 : établissement d'une liste des options visant à améliorer le régime forestier international; étape 4 : évaluation du pour et du contre des options stratégiques; et étape 5 : élaboration des conclusions sur les options stratégiques qui conviennent le mieux.

Ce projet, notamment l'analyse des lacunes juridiques, repose sur une méthodologie fondée sur les enjeux. Cette méthodologie traite des faiblesses relevées dans la documentation sur la politique forestière internationale, notamment :

le fait de ne pas savoir au juste de quels enjeux forestiers il s'agit lorsqu'on entend parler des faiblesses du régime international;

l'omission de préciser clairement les lacunes ou les chevauchements juridiques (notamment dans le traitement des enjeux) du régime forestier international auxquels les gouvernements doivent s'attaquer;

le manque de différenciation entre les enjeux (c.-à-d. lacunes et chevauchements) en fonction de leur importance pour le régime forestier international (c.-à-d. l'importance qu'il y a pour les gouvernements à s'attaquer à un enjeu particulier ou à une grappe d'enjeux dans le régime forestier international pour une action mondiale);

le manque de compréhension des enjeux qui peuvent être résolus par des instruments juridiques dans le régime forestier international, par opposition à une autre option stratégique;

l'omission d'intégrer une analyse des enjeux forestiers (c.-à-d. lacunes et chevauchements) avec les options stratégiques visant à les résoudre (quels enjeux au juste essayons-nous de résoudre lorsque nous parlons d'options stratégiques?), ce qui se traduit par une analyse simpliste et nébuleuse des options;

le manque de clarté et de consensus au sujet des critères objectifs (par opposition aux critères axés sur la défense des intérêts) qui servent à évaluer le pour et le contre des options

[Table des matières]

2.0 Recensement des enjeux forestiers

Cette section donne une liste relativement détaillée des enjeux forestiers. Nous avons dressé cette liste à partir de documents primaires et secondaires, des connaissances et des expériences de notre équipe de recherche et des discussions que nous avons eues avec des collègues et des conseillers à l'étranger. Nous avons subdivisé ces enjeux en huit catégories thématiques qui sont décrites à la section 2.1. Précisons d'emblée que ces catégories ne sont pas classées dans un ordre particulier ou selon une pondération donnée.

Le tableau 1 répertorie et décrit les enjeux organisés par thème. Cette liste est plus détaillée et organisée légèrement différemment de la liste des enjeux du *Forum intergouvernemental sur les forêts*. Les termes entre parenthèses après le titre de chaque enjeu désignent le « sujet de préoccupation de tous les types de forêts » correspondant recensé par le FIF.

[Table des matières]

2.1 Catégories thématiques

A. Édification de l'infrastructure du régime forestier international – Enjeux se rapportant à la coordination internationale et nationale de la gestion des enjeux forestiers, comme la coordination des mesures internationales, la réforme des institutions, la définition de l'aménagement forestier durable, l'établissement de critères et d'indicateurs, l'élaboration de régimes nationaux d'aménagement des forêts et l'établissement de rapports nationaux.

B. Renforcement des capacités – Enjeux ayant trait à la coopération en vue d'améliorer le potentiel d'aménagement des forêts, notamment les instruments financiers, les transferts de technologies, les échanges d'informations et la formation et la coordination des efforts scientifiques.

C. Enjeux environnementaux – Enjeux ayant trait à la biodiversité des forêts, à la conservation des forêts, au rôle des forêts dans le changement climatique, aux cycles hydrologiques et aux effets de la pollution sur les forêts.

D. Enjeux d'aménagement des forêts – Enjeux ayant trait à la façon dont les forêts sont aménagées, notamment les méthodes d'exploitation, la protection des forêts contre le feu et les insectes, les plantations et les espèces exotiques et les méthodes de production.

E. Enjeux économiques – Enjeux ayant trait aux instruments commerciaux comme les écoétiquettes et les boycotts, les règles commerciales, la promotion des autres valeurs de la forêt comme le tourisme et enjeux se rattachant au cycle de vie des produits comme les produits à valeur ajoutée, la consommation durable et le recyclage.

F. Enjeux sociaux et d'équité – Enjeux ayant trait à la façon de répondre aux besoins des peuples autochtones, des habitants des forêts et des collectivités locales et questions d'équité se rattachant au mode de faire-valoir, à la propriété intellectuelle, aux connaissances traditionnelles, au développement des infrastructures, à l'accès aux capitaux, aux subventions, à la problématique hommes-femmes et à la politique rurale.

Tableau 1 : Liste thématique des enjeux qui s'inscrivent dans le débat sur la politique forestière internationale

*	Enjeu	Élaboration
A.	Édification de l'infrastructure du régime forestier international	
A.1	Coordination de l'action internationale sur les forêts (<i>coopération internationale</i>)	On convient généralement que la façon d'aborder les enjeux de la politique forestière internationale est fragmentée, ce qui empêche d'engager une action vraiment utile.
A.2	Coordination des politiques et programmes intersectoriels (<i>coopération internationale</i>)	Reconnaissance implicite que des décisions prises dans d'autres secteurs (comme l'agriculture, les finances) peuvent entraver ou au contraire faciliter la résolution des enjeux de la politique forestière.
A.3	Réforme des institutions responsables de la politique forestière (<i>renforcement des capacités institutionnelles</i>)	L'une des raisons du morcellement décrit en A.1 et A.2 tient à la balkanisation des responsabilités relatives aux enjeux de la politique forestière entre les institutions existantes et l'incapacité de beaucoup de ces institutions à s'acquitter de leurs responsabilités de manière efficace.
A.4	Instruments financiers à l'appui de l'aménagement forestier durable (<i>investissements forestiers</i>)	Faciliter les investissements privés et publics dans le développement durable des forêts du monde entier. Cela dépasse les activités d'exploitation traditionnelles pour inclure toute la gamme des éléments de l'AFD (voir A.7).
A.5	Coordination des programmes de donateurs et de bénéficiaires	L'un des problèmes de mise en œuvre des plans nationaux d'action forestière tient au fait que les propositions d'un pays ne tiennent souvent pas compte des critères ou de la présentation réglementaire des organismes prêteurs ou donateurs.
A.6	Définition de l'aménagement forestier durable (<i>critères et indicateurs</i>)	Entente parmi les pays sur ce que signifie vraiment l'aménagement durable des forêts. La façon de le définir dépend du type de forêt et du niveau de maturité de l'exploitation forestière.
A.7	Établissement des critères de l'AFD (<i>critères et indicateurs</i>)	Entente entre les pays sur les éléments (c.-à-d. la portée) de l'AFD. À l'instar de l'enjeu précédent, il se peut que l'on s'entende sur les critères, mais qu'on les interprète différemment selon le type de forêt et le niveau de maturité de l'exploitation forestière.
A.8	Établissement des indicateurs de l'AFD (<i>critères et indicateurs</i>)	Entente entre les pays sur les mesures (c.-à-d. le fond) de l'AFD.
A.9	Établissement des régimes nationaux d'aménagement des forêts (<i>programmes forestiers nationaux</i>)	Modalités selon lesquelles les pays signataires d'un accord traduisent leurs engagements internationaux en mesures nationales.
A.10	Inventaires, statistiques et modélisation (<i>évaluation des forêts</i>)	Rassemblement de données précises sur l'assise forestière et prévision des changements qui risquent de survenir avec le temps en vertu de divers scénarios d'aménagement.
A.11	Estimation en fonds et en superficie (<i>estimation des avantages multiples</i>)	Détermination de la valeur des forêts au-delà de leur potentiel de production ligneuse. Cela n'englobe pas seulement l'estimation de la valeur des biens et des services non commerciaux (comme le bois de chauffage, la subsistance), mais également la valeur des services écologiques (comme la conservation de l'eau et la lutte contre les inondations) fournis par les forêts.
A.12	Rapports nationaux sur l'exécution des engagements de la politique forestière	Fourniture de renseignements à la demande par les pays signataires d'une convention au sujet de leur respect des prescriptions de la convention. Les rapports nationaux dépendent : d'une politique forestière/régime d'aménagement efficace (A.9); de solides inventaires, statistiques et modèles (A.10); et des traditions de transparence du pays en question (A.13).
A.13	Transparence des processus de la politique forestière	La transparence qui a un rapport avec la participation des collectivités locales et du public à la prise de décisions indique dans quelle mesure la politique forestière et les méthodes d'aménagement sont assujetties à l'examen du public et à sa participation. L'enjeu a une application nationale en plus de s'appliquer à l'élaboration des conventions internationales.
B.	Renforcement des capacités	

B.1	Échange d'informations sur les forêts et l'aménagement forestier (<i>évaluation des forêts/recherche forestière</i>)	Création d'un forum grâce auquel les organismes responsables de l'aménagement des forêts peuvent échanger des informations et des expériences.
B.2	Instruments financiers appuyant le renforcement des capacités (<i>investissements forestiers</i>)	Procurer les moyens financiers aux pays en développement ou aux pays en transition pour leur permettre de développer les infrastructures nécessaires au développement durable de leurs forêts et ressources forestières.
B.3	Éducation et formation des aménagistes forestiers (<i>éducation et formation</i>)	Veiller à ce que les personnes responsables de l'aménagement forestier possèdent un niveau d'instruction et une formation adaptée à leurs responsabilités.
B.4	Coordination de la recherche scientifique (<i>recherche forestière</i>)	Veiller à ce que le déroulement des recherches forestières soit coordonné parmi les pays dont les types et (ou) les enjeux forestiers sont analogues.
B.5	Transfert de technologies (<i>accès et transfert de technologies écologiques</i>)	Assurer le transfert de technologies écologiques ayant fait leurs preuves entre un pays/organisme et un autre.
C.	Enjeux environnementaux	
C.1	Conservation de la diversité biologique (<i>ressources et diversité biologiques</i>)	Veiller à la conservation de la diversité des écosystèmes, des espèces et des matériels génétiques à l'échelle internationale et à l'échelle nationale/sous-nationale.
C.2	Création de territoires forestiers protégés (<i>conservation et protection des forêts</i>)	Créer des réseaux représentatifs de territoires forestiers protégés d'où est bannie toute exploitation des ressources. Remarque : L'UICN reconnaît cinq catégories de territoires protégés selon le niveau de protection assuré, même si les ONGE s'intéressent essentiellement à celles qui offrent le niveau de protection maximum.
C.3	Conservation des forêts – Déboisement	Perte permanente des forêts par une surexploitation ou la conversion à d'autres utilisations.
C.4	Conservation des forêts – Afforestation et reboisement (<i>reboisement et afforestation/remise en valeur d'écosystèmes fragiles</i>)	Rétablir la couverture forestière. L'afforestation désigne l'implantation d'une forêt dans un lieu jadis déboisé ou dans un lieu qui n'a peut-être jamais été boisé. Le reboisement désigne la plantation d'arbres sur un terrain autrefois boisé (mais qui a été ravagé par le feu ou l'exploitation).
C.5	Conservation des forêts – Remise en valeur (<i>remise en valeur d'écosystèmes fragiles</i>)	Des lieux qui n'ont peut-être pas été déboisés ont vu se détériorer la qualité de la couverture forestière qui a besoin d'être remise en valeur pour assurer l'intégrité de l'écosystème.
C.6	Atténuation des incidences des changements climatiques sur les forêts	Les changements climatiques risquent de modifier les régimes de température et de précipitations qui ont un effet sur les saisons de croissance et la distribution de certains types de forêts (principalement la forêt boréale/taïga et la forêt subalpine sèche).
C.7	Les forêts, puits de carbone (<i>stockage et séquestration du carbone</i>)	Potentiel des forêts à séquestrer le carbone. Cela englobe des paramètres comme les plantations à croissance rapide par rapport à la préservation de vieilles forêts et au cycle de vie des produits forestiers.
C.8	Conservation des sols et de l'eau (<i>conservation des sols et de l'eau</i>)	Veiller à ce que les forêts continuent de fournir d'importants services écologiques comme l'ancrage des sols et la filtration de l'eau. A un rapport étroit avec le déboisement (C.3).
C.9	Incidence sur les industries non forestières (comme le secteur minier, l'agriculture).	Il s'agit du même enjeu que la coordination des politiques et programmes intersectoriels (A.2) mais au niveau appliqué. Il est fréquent que certains des effets les plus nuisibles qui s'exercent sur les forêts n'aient aucun rapport avec leur exploitation (comme la construction de routes, l'agriculture sur brûlis, l'aménagement de barrages hydroélectriques).
C.10	Incidences de la pollution (p. ex. TGDPA, couche d'ozone)	Les pluies acides et le dépôt d'autres polluants peuvent détériorer les écosystèmes forestiers souvent situés à des centaines de milles de la source polluante.

D. Enjeux d'aménagement forestier		
D.1	Méthodes d'exploitation	Désigne la façon d'enlever les arbres d'une station. Les méthodes doivent être adaptées à la forêt et aux caractéristiques de la station.
D.2	Protection des forêts contre le feu	Protection des forêts contre les pertes indues résultant des feux de forêt.
D.3	Protection des forêts contre les insectes et les maladies	Protection des forêts contre les pertes indues résultant des flambées d'insectes et de maladies.
D.4	Plantations d'essences exotiques (<i>reboisement et afforestation</i>)	Enlèvement de la couverture forestière naturelle et remplacement par des plantations d'essences à croissance rapide, souvent exotiques. Ou à l'inverse, afforestation de terrains déboisés par des plantations afin de réduire les pressions sur les forêts naturelles.
D.5	Méthodes de production (p. ex. transport, déchets) (<i>industrie des forêts et des produits forestiers</i>)	S'assurer que l'exploitation des forêts cause le minimum de dégâts à l'environnement et produit le minimum de déchets.
E. Enjeux économiques		
E.1	Actions commerciales (p. ex. écoétiquettes, boycotts) (<i>accès aux marchés/certification</i>)	Pressions des consommateurs sur les utilisateurs en aval des produits forestiers afin d'influer sur les pratiques d'aménagement forestier en amont.
E.2	Élaboration des règles commerciales (<i>commerce international des produits et des services forestiers</i>)	S'assurer que le commerce des produits forestiers se déroule en toute équité selon un ensemble convenu de règles entre les pays producteurs et consommateurs.
E.3	Produits et services non ligneux (<i>loisirs et tourisme</i>)	Les forêts procurent une multitude de biens et de services qui peuvent avoir une valeur économique ou sociale et dont certains ne peuvent pas faire l'objet d'un commerce. Même si cela a un rapport avec l'estimation en fonds et en superficie (A.11), cet enjeu vise à s'assurer que la production d'un bien (bois) n'empêche pas la prestation d'autres biens et services provenant de la forêt.
E.4	Maintien du potentiel futur de développement	Ayant un rapport avec l'enjeu précédent, le maintien du potentiel futur de développement est lié au principe de prudence. L'exploitation des forêts pour des avantages à court terme et la disparition de valeurs qui peut en résulter empêche la réalisation d'autres avantages futurs par des modes d'exploitation de rechange.
E.5	Investissements privés (<i>investissements forestiers</i>)	Lié aux instruments financiers qui visent à appuyer l'aménagement forestier durable (A.4), cet enjeu se concentre sur la conjonction des investissements privés dans le développement des forêts et des ressources forestières à l'échelle mondiale.
E.6	Garantie d'approvisionnement en bois (<i>offre, demande, consommation et production</i>)	Les entreprises qui exploitent les forêts ont besoin de garanties d'accès à l'approvisionnement en bois suffisant pour justifier leurs investissements. Beaucoup estiment que ces garanties sont menacées par l'idée qui s'impose de plus en plus selon laquelle les forêts doivent procurer de multiples avantages à la société.
E.7	Consommation (p. ex. valeur ajoutée, recyclage) (<i>offre, demande, consommation et production</i>)	On estime généralement qu'un niveau de consommation élevé et les déchets des produits forestiers exercent des pressions indues sur les forêts du monde entier et que, par conséquent, une baisse de la consommation est liée à l'AFD.
F. Enjeux sociaux et d'équité		
F.1	Participation des collectivités locales et du public à la prise de décisions (<i>évaluation des forêts/participation des principaux groupes et des femmes</i>)	S'assurer que ceux et celles qui sont touchés par les politiques et les actions d'aménagement des forêts et qui représentent l'intérêt public ont la possibilité de s'investir dans la politique et les méthodes d'aménagement.
F.2	Durabilité des communautés forestières	Des milliers de communautés du monde entier sont tributaires de la forêt ou des produits forestiers pour leur subsistance. Les habitants et les organismes locaux ne bénéficient pas toujours de manière équitable de l'exploitation de leurs forêts.

F.3	Droits des peuples autochtones (valeurs culturelles et spirituelles/connaissances traditionnelles de la forêt)	La forêt est le foyer traditionnel de nombreux peuples autochtones dont les droits sont reconnus à divers degrés par les gouvernements du monde entier.
F.4	Mode de faire-valoir (instruments économiques, politiques fiscales et mode de faire-valoir)	La façon dont les terres sont distribuées par les gouvernements peut constituer un sérieux obstacle aux avantages multiples qui découlent des forêts pour la société.
F.5	Approvisionnement en bois de chauffage	Les forêts sont une importante source d'énergie dans de nombreuses régions du monde où il n'existe pas de sources de remplacement. L'exploitation des forêts pour l'approvisionnement en bois de chauffage peut exercer de sérieuses pressions sur les forêts de ces régions.
F.6	Protection des droits de propriété intellectuelle	Cet enjeu a un rapport avec le transfert de technologies (B.5). Il peut également décider de qui profite d'une ressource – le pays à qui appartient la ressource (p. ex. les plantes médicinales) ou l'organisation qui exploite son potentiel.
F.7	Utilisation des connaissances traditionnelles (connaissances traditionnelles de la forêt)	En rapport avec F.6, beaucoup de peuples autochtones ont amassé de solides connaissances sur les forêts où ils vivent. Ceux qui utilisent ces connaissances à leur avantage n'offrent souvent aucune indemnité aux peuples autochtones en échange.
F.8	Développement des infrastructures (instruments économiques, politiques fiscales et mode de faire-valoir)	A un rapport avec le mode de faire-valoir (F.4). Le non-aménagement de routes et d'autres éléments d'infrastructure peut constituer un sérieux obstacle pour ceux qui cherchent à exploiter les avantages des forêts (p. ex. une collectivité locale qui souhaite récolter un produit forestier mais qui n'a aucun moyen d'acheminer ce produit jusqu'aux marchés d'écoulement).
F.9	Accès aux capitaux (instruments économiques, politiques fiscales et mode de faire-valoir)	Une collectivité locale ou une entreprise peut voir le potentiel de développement d'une forêt, mais n'a pas accès aux capitaux nécessaires pour l'exploiter à cause de divers facteurs domestiques.
F.10	Subventions et protection du marché (instruments économiques, politiques fiscales et mode de faire-valoir/accès aux marchés)	Ceux qui recherchent des occasions de développer les forêts risquent d'en être empêchés par le fait que des produits ou services concurrents sont injustement subventionnés par le gouvernement ou que l'accès aux marchés est impossible.
F.11	Problématique hommes-femmes (participation des principaux groupes et des femmes)	S'assurer que les avantages et les possibilités qu'offrent les forêts sont accessibles autant aux hommes qu'aux femmes.
F.12	Politique rurale	Certains gouvernements peuvent s'être dotés de politiques dont le but est d'empêcher la discrimination ou le développement de certaines régions pour des raisons politiques.

[Table des matières]

3.0 Analyse des lacunes juridiques

L'analyse proposée ici repose sur une liste exhaustive des instruments et initiatives internationaux et régionaux sur les forêts. L'importance attachée aux initiatives internationales traduit l'objectif de nos travaux qui est de recenser les lacunes juridiques de la politique forestière internationale. Le tableau 2 subdivise cette liste en lois contraignantes et en lois non contraignantes ou en processus. Cette section ne renvoie pas à toutes les initiatives qui figurent au tableau 2, mais se concentre sur les éléments qui présentent le plus d'intérêt pour les enjeux en question.

Il n'existe pas actuellement de traité mondial contraignant sur la conservation et l'utilisation durable des forêts. En revanche, le régime international des forêts repose sur un amalgame complexe d'instruments juridiques contraignants et non contraignants et de processus. Certains proviennent des gouvernements ou d'organisations internationales, d'autres du secteur non gouvernemental. L'annexe 1 propose un résumé de l'analyse des lacunes juridiques sous forme matricielle.

[Table des matières]

3.1 Méthodologie et terminologie

Étant donné qu'il n'existe pas d'instrument international qui soit voué exclusivement au secteur forestier, nous avons tenté de comprendre le régime forestier international existant dans son sens le plus large pour pouvoir l'analyser. C'est ainsi que nous avons étudié les traités internationaux (conventions, protocoles, etc.) dans les secteurs internationaux du droit de l'environnement et du droit commercial, de même que certains traités qui traitent notamment des droits des peuples autochtones. Nous avons également tenu compte d'un vaste éventail de documents juridiques non contraignants qui émanent d'organisations gouvernementales et internationales, ainsi que des documents provenant du secteur non gouvernemental de la « société civile ».

Pour entreprendre une analyse des lacunes juridiques, il est essentiel d'établir un repère qui permette de mesurer la loi ou la politique existante traitant d'un enjeu en particulier. En l'occurrence, nous avons choisi comme repère une prescription de rendement spécifique d'un traité international. Il s'agit de l'obligation claire et nette de s'abstenir de faire quelque chose ou d'atteindre un résultat particulier, ou encore de prendre une mesure spécifique dans un délai prescrit. Ces obligations peuvent être des prescriptions particulières de rendement environnemental (p. ex. la réduction des émissions de gaz à effet de serre et les calendriers fixés par le Protocole de Kyoto en décembre 1997), l'obligation de rendre des comptes, les contributions financières à un fonds de renforcement des capacités, les prescriptions nationales en matière de planification et d'évaluation, et d'autres encore.

En regard du repère d'une prescription de rendement particulière, nous avons classé par catégories les éléments existants du régime forestier international sous cinq rubriques : prescriptions de rendement spécifiques (R); obligation de faire son possible (BE); processus (P); coopération (C); et principes (Pri) (déclarations générales de principe inhérentes à un document ou composant celui-ci).

Les prescriptions de rendement spécifiques sont des obligations d'atteindre des cibles spécifiques et relativement détaillées (p. ex. interdiction d'importer des espèces menacées d'extinction, cibles du Protocole de Kyoto). Ces prescriptions sont généralement utilisées a) lorsqu'il existe un fort consensus international sur le fait que le rendement souhaité est un « bien commun » essentiel (comme la réduction progressive de la fabrication et de l'utilisation des CFC) et (ou) b) lorsqu'on court le risque qu'un ou plusieurs pays qui cherchent à consolider leur avantage concurrentiel ne sapent les tentatives d'autres pays d'améliorer l'environnement en ne prenant aucune mesure.

Les conventions internationales cherchent souvent à lier les prescriptions de rendement précises aux instruments qui incitent à la participation, à la conformité et au respect des règlements (comme les mesures commerciales du Protocole de Montréal). Lorsqu'un tel lien n'est pas établi dès le début, les pressions publiques et internationales pour aller dans ce sens sont souvent très fortes dès lors qu'une prescription de rendement précise a été fixée ou qu'elle commence à émerger. Ce genre de dynamique ne facilite guère la négociation de ces prescriptions et incite souvent les pays à n'établir que des prescriptions de rendement modestes (« plus petit dénominateur commun ») afin de prévoir les problèmes se rattachant à leur mise en œuvre et d'offrir la garantie qu'une cible peut être atteinte et qu'il est donc possible d'éviter une action coercitive.

Lorsqu'un élément d'intérêt se caractérise par de profondes divergences d'opinion entre les pays au sujet de l'importance ou du niveau prioritaire de l'enjeu en question, il se peut alors que les options privilégiées soient des engagements exécutoires avec convention de faire son possible (voir ci-après) ou des instruments ou des processus juridiques à caractère facultatif. Il se peut que ces options donnent de meilleurs résultats au sujet des enjeux controversés car les cibles de rendement ne sont peut-être pas encore négociables, qu'elles risquent d'être négociées selon le « plus petit dénominateur commun » qui n'offre pas d'améliorations suffisantes du rendement pour justifier les coûts transactionnels se rattachant à l'élaboration de l'entente, ou qu'elles risquent d'instaurer une norme qui dissuade tout leadership ou comportement « battant ».

On distingue souvent les prescriptions de rendement précises entre pays à différents stades de développement économique ou lorsque les particularités ou les paramètres d'un problème varient beaucoup en fonction de certaines des préoccupations qui se rattachent à la négociation de ce type de prescription.

Les obligations de faire son possible pour atteindre un but ou une cible sont des prescriptions de prendre des mesures spécifiques, comme d'établir des programmes et des régimes législatifs nationaux, d'atteindre des buts ou des cibles de rendement qui ne sont pas en soi obligatoires. Comme nous l'avons vu ci-dessus,

l'adoption d'obligations de faire son possible autorise une plus grande flexibilité dans l'établissement des cibles ou des buts souhaitables.

Les obligations relatives aux procédures traitent d'enjeux comme l'établissement de rapports, le niveau de participation au régime et les obligations financières à l'égard du régime. Par exemple, les pays seront généralement tenus de rendre compte de leurs progrès à des moments précis et de fournir des fonds à l'appui du régime selon une formule bien précise. Ces obligations relatives aux procédures peuvent être énoncées en termes très précis.

Les obligations relatives à la coopération internationale concernent en général le renforcement des capacités comme le financement, le transfert de technologies, les échanges d'informations et la formation. Certains domaines de la coopération internationale ne prêtent à aucune controverse (comme les échanges d'informations), alors que d'autres sont plus controversés (comme le financement et le transfert de technologies). Dans les deux cas, la tendance est à un langage d'ordre général. Toutefois, dans certains cas, les engagements à l'égard de la coopération deviennent des prescriptions de rendement précises, par exemple l'engagement contracté par un pays de réapprovisionner le Fonds pour l'environnement mondial.

Les déclarations de principe sont des obligations juridiques ou des déclarations politiques non contraignantes. Il peut toutefois s'agir de déclarations de droit qui sont contraignantes, mais difficiles à appliquer (comme le « principe » de la Convention sur la diversité biologique [CDB]). Ce sont le plus souvent des déclarations générales d'intention ou de sentiment. De par leur nature générale, elles permettent d'éviter une bonne part de la controverse, des niveaux d'engagement variables ou des difficultés techniques qui se rattachent à un enjeu.

Les obligations de coordonner incitent les pays qui adhèrent à une convention internationale à coordonner leurs activités par le truchement de la convention avec d'autres organisations ou régimes qui sont aux prises avec les mêmes enjeux ou des enjeux analogues. Par exemple, la CDB prévoit la coordination intersectorielle en ce qui a trait aux enjeux de la biodiversité. Les obligations de coordonner sont généralement énoncées en termes très généraux, ne signalant souvent que le nom d'une autre organisation ou d'une convention. Elles ne prêtent généralement pas à controverse.

Ces rubriques reflètent différents types d'engagements, dont chacun peut avoir des incidences juridiques différentes. Par exemple, une prescription de rendement précise, selon la définition qui en est donnée ci-dessus, est mesurable en termes de conformité : soit la prescription a été respectée dans le délai prescrit, soit elle ne l'a pas été. En revanche, l'obligation de faire son possible ne se mesure pas seulement au résultat atteint, mais à l'effort déployé pour atteindre le résultat. L'effort à lui seul peut suffire à indiquer la conformité, même si le but n'est pas atteint. Une prescription de rapport peut être une simple obligation de déposer un rapport ou peut comporter plusieurs éléments spécifiques dont il faut traiter dans le rapport.

L'analyse précise également si l'instrument est un document contraignant (traité, convention, protocole, etc.), s'il fait partie de la « législation à caractère facultatif » du régime forestier international (Action 21, Principes forestiers de Rio, etc.) ou s'il fait partie du régime qui émane de sources non gouvernementales (p. ex. les codes de conduite ou les certifications). Chaque type d'instrument peut comporter des dispositions dans l'une quelconque des cinq catégories mentionnées ci-dessus. Il existe donc 15 catégories de ce que l'on pourrait appeler des « éléments constitutifs » du régime forestier international.

L'analyse des lacunes juridiques débute par les catégories thématiques d'enjeux établis dans la section précédente. Dans ces catégories, on traite de certains enjeux pour établir et clarifier le type de couverture dont ils font actuellement l'objet dans le régime forestier international. À propos de chaque enjeu, une phrase en italiques résume l'état actuel du régime international à son sujet.

Il importe de noter ici que l'identification d'une lacune juridique ne signifie pas que la lacune soit une priorité pour le régime forestier international, qu'elle soit importante (c.-à-d. qu'il faut faire l'effort nécessaire pour y remédier) ou qu'elle puisse être comblée de manière utile. Pour répondre à ces questions, il faut user de critères différents.

Tableau 2 : Instruments et initiatives ayant trait aux forêts

Lois contraignantes**Internationales**

- ? Convention pour la protection des obtentions végétales, 1961, 1972, 1978 (UPOV)
- ? Convention pour la protection de la couche d'ozone, 1985 (Vienne C)
- ? Convention sur la diversité biologique, 1992 (CDB)
- ? Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, 1991 (Espoo)
- ? Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, 1973 (CITES)
- ? Convention de Genève sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (et protocoles) (PATLD)
- ? Convention relative aux zones humides d'importance internationale, 1971 (Ramsar)
- ? Convention du Bureau international du travail relative aux peuples indigènes et tribaux (BLI 169)
- ? Convention internationale pour la protection des végétaux, 1953 (IPPC)
- ? Accord international sur les bois tropicaux, 1983 et 1994 (ITTA)
- ? Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, 1987 (Protocole de Montréal)
- ? Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification, 1994 (CLD)
- ? Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, 1992; et Protocole de Kyoto, 1997 (CCCC/PK)
- ? Convention du patrimoine mondial, 1975 (WHC)
- ? Organisation mondiale du commerce (accords OTC, AMSP et ADPIC) (OMC)

Régionales

- ? Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACE)
- ? Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA)
- ? Accord de protection des plantes nord-américain, 1976 (APPNA)
- ? Convention pour la protection de la flore, de la

faune et des beautés panoramiques naturelles des pays de l'Amérique

? Agreement for the Conservation of the Biodiversity and Protection of Priority Forest Areas in Central America, 1992 (Biodiversity C.A.)

? Central American Regional Convention for the Management and Conservation of Forest Natural Ecosystems and the Development of Forestry Plantations (CAA)

? Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Euro W&N)

? Convention Benelux en matière de conservation de la Nature et de protection des paysages (Benelux)

? African Convention on the Conservation of Nature and Natural resources (Afric NNR)

? Convention sur la conservation de la nature dans le Pacifique Sud (CNSP)

? Convention pour la protection des ressources naturelles et de l'environnement de la région du Pacifique Sud (SPREP)

Tableau 2 (suite)

Lois non contraignantes et processus non gouvernementaux relatifs aux forêts

? Action 21, chapitre 11, 1992 (Action 21)

? Critères et indicateurs pour la conservation et l'aménagement durable des forêts tempérées et des forêts boréales, 1995 (Déclaration de Santiago) (qui est le résultat et qui continue d'être peaufiné par le Dialogue international sur les critères et les indicateurs pour la conservation et l'aménagement durable des forêts tempérées et des forêts boréales – Processus de Montréal)

? Forest Stewardship Principles And Criteria For Natural Forest Management, 1994 (FSC)

? Pacte international sur l'environnement et le développement (IUCN)

? Organisation internationale de normalisation (ISO 14001)

? Critères et indicateurs paneuropéens pour l'aménagement durable des forêts (Processus d'Helsinki)

? Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts communément désignée sous le

nom de « principes forestiers de la CNUED », 1992

? Norme d'aménagement forestier durable de l'Association canadienne de normalisation (CSA)

? Charte mondiale de la nature, 1982 (CMN)

[Table des matières]

3.2 Analyse des lacunes juridiques

3.2.1 Édification de l'infrastructure du régime forestier international

Cette catégorie d'enjeux vise des questions qui sont abordées très différemment dans le régime international existant. La **coordination de l'action internationale sur les forêts (A.1)**, la **coordination des politiques et des programmes intersectoriels (A.2)** et la **réforme des institutions responsables de la politique forestière (A.3)** soulèvent des questions sur la nature des infrastructures institutionnelles.

À l'échelle mondiale, la Commission des Nations Unies sur le développement durable est investie d'un vaste mandat pour ce qui est de **coordonner l'action internationale sur les forêts ainsi que les politiques et programmes intersectoriels (A.1, A.2)** sous l'égide globale des travaux des Nations Unies dans le domaine du développement durable. Le régime de ce mandat remonte à la Conférence de Rio de 1992. Par rapport aux forêts, il comporte deux éléments : le Groupe intergouvernemental d'experts sur l'état des forêts et son successeur, le FIF; et l'Équipe spéciale interorganisations de niveau supérieur sur les forêts. Le premier est un organe d'orientation politique qui n'est investi d'aucun pouvoir décisionnel immédiat sur les actions en dehors de ses activités immédiates. Le deuxième cherche à coordonner les travaux d'autres organismes dont le mandat a une incidence sur les forêts. Mentionnons entre autres et surtout la CCCC, la CDB, la CLD et la FAO. Chacun de ces instruments est investi du mandat général de collaborer avec d'autres organismes.

La coordination entre d'autres forums sur les forêts, comme l'ITTA et l'Accord centraméricain ou les Processus d'Helsinki et de Montréal, demeure plus aléatoire, même si chacun doit faire son possible pour faciliter ce genre de coordination. On a assisté à plusieurs tentatives de coordonner l'ITTA et les mécanismes administratifs de la CITES en raison de la présence de plusieurs essences de bois tropicaux sur les listes menacées ou potentiellement menacées d'extinction de la CITES. Mais à nouveau, la base de cette coordination est aléatoire. Les organismes ou accords environnementaux plus généraux, principalement des accords généraux comme l'ANACE et les accords de l'ANASE, ont des fonctions de coordination qui peuvent être déclenchées à l'occasion par les parties.

Étant donné que chacune des institutions existantes continue d'aborder les enjeux forestiers dans sa propre optique, la fonction soutenue de coordination est relativement limitée aux échanges d'informations et à l'évitement maximum des doublons dans les fonctions, par opposition à l'élaboration d'une approche détaillée sur les enjeux forestiers internationaux grâce à cette fonction de coordination. Une certaine coopération ad hoc a lieu dans le cadre des mandats généraux pour aborder certains enjeux particuliers qui préoccupent deux ou plusieurs organismes.

Les enjeux sont relativement semblables en ce qui concerne la **réforme des institutions existantes (A.3)**. Aucun organisme n'est actuellement investi d'un mandat visant à faire modifier le mandat des organismes qui s'occupent directement ou indirectement des enjeux forestiers. Cependant, le mandat général de l'Assemblée générale des Nations Unies ou du CSD pourrait servir à cette fin, du moins pour les organismes de l'ONU (la FAO et le PNUE en particulier). L'attitude générale de la plupart des organisations à régir leur propre conduite confère également le pouvoir de réformer les institutions.

Les organes existants peuvent généralement recourir à leurs pouvoirs d'auto-administration inhérents pour décréter des réformes dans le cadre de leur mandat général. Les réformes plus étendues doivent se faire sous l'égide globale des Nations Unies. Dans ce cas, la lacune est donc plus politique que juridique.

Un instrument financier (A.4), comme celui auquel on fait allusion ici, est plus étendu qu'un Fonds de renforcement des

capacités pour les pays en développement. L'enjeu renvoie ici à un mécanisme qui vise à assurer le financement suffisant de l'aménagement forestier durable dans tous les pays, compte tenu des coûts différentiels qui se rattachent au passage de l'aménagement des forêts pour la production de bois d'œuvre au paradigme d'AFD. Le besoin d'un tel instrument est reconnu dans certains contextes régionaux, comme la CAA et Action 21. *Il n'existe toutefois aucune loi internationale contraignante ou spécifique qui fixe les niveaux escomptés de financement national de l'AFD.*

La coordination des programmes de donateurs et de bénéficiaires (A.5) est un domaine de travail de la FAO dans le cadre du Programme d'action sur les forêts tropicales et du Programme des Nations Unies pour le développement en vertu de l'établissement du processus d'accord sur un partenariat forestier. En outre, plusieurs tentatives ont été faites de mieux coordonner les travaux des principales banques donatrices. Cependant, ces efforts n'ont guère dépassé les banques de développement créées par les gouvernements pour rejoindre d'autres sources de dons privés, même si l'on peut douter de la capacité à contraindre les donateurs privés de travailler de cette manière.

Étant donné qu'aucun forum n'est investi du pouvoir juridique d'obliger et de surveiller ces efforts de coordination, toutes ces approches reposent sur des mandats institutionnels assez vagues plutôt que sur des directives spécifiques figurant dans des instruments constitutifs.

Une deuxième grande catégorie d'enjeux sur les infrastructures a trait à la définition des paramètres de base d'un aménagement forestier solide et au rassemblement des données nécessaires à l'évaluation de la concrétisation des mesures prises. On peut estimer que ces paramètres établissent l'étendue et la profondeur des éléments de fond de l'infrastructure de la politique forestière internationale, par opposition aux éléments institutionnels.

Aucun instrument ne **définit clairement l'aménagement forestier durable (A.6)**. Il existe néanmoins divers processus qui cherchent à parvenir à un accord général sur une telle définition. Par exemple, l'un des objectifs de l'ITTA est de favoriser les exportations de bois tropicaux et de produits ligneux provenant de « sources aménagées de manière durable » d'ici l'an 2000 (article 1 d). Étant donné que l'ITTA ne définit pas les « sources aménagées de manière durable », cette clause a suscité un long débat et beaucoup d'efforts au sein de l'OIBT en vue de définir l'AFD, et elle continue de faire partie de son processus non contraignant d'élaborer des instruments d'aménagement forestier durable. L'Accord centraméricain relatif aux forêts fait allusion au développement durable des forêts, mais ne définit pas l'AFD. Il stipule toutefois qu'il faut tenir compte de plusieurs caractéristiques de durabilité dans les pratiques d'aménagement forestier.

Le programme Action 21 et les Principes de Rio fournissent des définitions générales non contraignantes, mais leur libellé est tel qu'il faut élaborer tout un ensemble de questions pour qu'elles revêtent un sens dans le cadre de divers régimes juridiques ou politiques régionaux. Les instruments des ONG, comme le FSC, n'ont pas défini l'AFD, mais eux aussi s'emploient à élaborer les éléments qui constitueraient, s'ils étaient mis en pratique, l'aménagement forestier durable.

Il n'existe donc pas aujourd'hui de définition concise de l'AFD qui soit reconnue dans le monde entier, que ce soit dans une convention contraignante ou non contraignante.

L'élaboration des critères de l'AFD (A.7) porte la définition de ce concept à un deuxième niveau de détail. Aucun instrument contraignant n'a tenté cela jusqu'ici. C'est L'OIBT qui s'en rapproche le plus par le biais de son programme d'aménagement forestier durable, même si cela provient de l'élément non contraignant du processus de l'OIBT. Un pays consommateur développé peut également s'engager à adopter les critères de l'OIBT dès lors qu'ils auront été définitivement arrêtés, mais à titre volontaire. Deux autres processus non contraignants, les Processus d'Helsinki et de Montréal, ont également généré des documents sur les critères, mais ceux-ci n'ont pas de statut juridique dans le droit international, et au mieux, ils font partie des processus non contraignants. À l'instar du processus de l'ITTA, ils sont limités sous le rapport du nombre de participants et de l'aptitude à assurer la coordination complète entre les différents processus. Le FSC fournit un ensemble de critères d'AFD dans une optique de société civile. *Les lacunes juridiques englobent donc le statut juridique non contraignant des critères existants sur l'AFD (c.-à-d. qu'il est impossible d'obliger un État quelconque à appliquer les critères à sa planification de l'AFD), l'absence d'une couverture mondiale totale des documents et des processus des critères existants et le manque de convergence entre les processus.*

Un niveau de détail encore supérieur résulte de l'enjeu relatif à **l'élaboration des indicateurs d'AFD (A.8)**. Il faut à tout prix définir soigneusement cet enjeu. Certains auteurs soutiennent par exemple que cela est impossible à l'échelle internationale, vu que les indicateurs ont un rapport trop étroit avec la situation effective et l'emplacement des forêts en question. Nous convenons que les indicateurs à mettre en œuvre dans différents pays ne peuvent pas être élaborés à l'échelle internationale. Nous sommes toutefois convaincus qu'il est possible de mieux comprendre cet enjeu dans les

termes du droit international pour savoir si l'on peut donner suffisamment de directives et d'incitations aux États pour élaborer des indicateurs efficaces à l'échelle nationale.

Le programme Action 21 et les Principes de Rio contiennent des critères et des indicateurs, mais ceux-ci ne sont pas contraignants et se limitent à l'obligation de faire son possible. Divers processus régionaux continuent d'élaborer des indicateurs (p. ex. les Processus d'Helsinki et de Montréal). Les difficultés éprouvées à ce sujet témoignent toutefois de la gageure que représente pour un processus multinational l'établissement d'autre chose que des indicateurs de nature très générale. Ce qui confirme la nécessité de considérer la question des lacunes juridiques sous l'angle d'une directive visant à élaborer des indicateurs nationaux, plutôt que d'un processus visant à les imposer aux États à l'échelle internationale. *Il n'existe pas aujourd'hui d'engagement contraignant d'élaborer des critères d'AFD à l'échelle nationale ou locale. Les instruments juridiques non contraignants sont limités sous le rapport du nombre de pays impliqués et de la capacité à véritablement traduire les travaux internationaux à l'échelle nationale.*

Un enjeu très proche est celui de l'**élaboration de régimes nationaux d'aménagement des forêts** (A.9). À nouveau, il n'existe pas de convention existante qui oblige les États à appliquer un plan national particulier, et il est impossible de prédire si une convention ou un processus international établirait un plan national d'aménagement des forêts pour les États. En revanche, dans une optique juridique internationale, l'enjeu consiste à savoir si le régime nécessite l'élaboration de ces plans d'une manière qui réponde aux prescriptions de l'AFD qui figurent par ailleurs dans le régime. La CAA est le seul accord contraignant propre aux forêts qui oblige les parties à produire ce genre de plan, en l'occurrence des plans d'action nationaux pour la protection de la forêt tropicale. Des instruments non contraignants comme Action 21 et les Principes de Rio contiennent bien des obligations de faire son possible dans le contexte forestier direct. Action 21 et d'autres documents préconisent des plans de développement durable qui englobent la foresterie, tout comme des instruments comme la WCN, adoptée en 1982 par l'Assemblée générale, et le Pacte de l'UICN sur l'environnement et le développement de 1995.

La CDB, la CLD et le Protocole de Kyoto à la CCCC contiennent des dispositions générales qui incitent les parties à « tenir compte de la conservation et de l'utilisation durable des ressources biologiques dans les décisions nationales » (CDB) afin d'élaborer « des stratégies intégrées à long terme » (CLD) ou à « promouvoir les pratiques d'aménagement forestier durable, d'afforestation et de reboisement » (CCCC). Ces conventions font également une distinction entre les obligations de planification des pays développés et des pays en développement. L'ITTA préconise, sans toutefois en faire une obligation, des plans de foresterie durable de la part de ses membres.

Pour ce qui est des conventions contraignantes, seule la CAA prescrit une planification forestière vaste et détaillée. On peut donc dire que les lacunes juridiques ont un rapport avec le statut non contraignant des autres dispositions de planification forestière, avec la portée de fond limitée des engagements relatifs aux processus de planification qui sont enchâssés dans les conventions mondiales contraignantes et avec les obligations fondamentales de faire son possible par opposition aux résultats précis que l'on trouve dans la plupart des contextes.

Les données sur **les inventaires, les statistiques et les modèles** (A.10) sont indispensables à qui veut comprendre l'état actuel des forêts et les tendances relatives à la couverture et à la qualité des forêts. Parmi les rapports utiles à cet égard, il faut mentionner *L'état des forêts du monde de la FAO* et son *Évaluation des ressources forestières de l'an 2000* qui doit paraître prochainement. À nouveau, il s'agit d'allusions à des États qui entreprennent de rassembler ces données dans des instruments non contraignants, même s'il s'agit de dispositions exhortatoires ou visant à faire son possible, plutôt que de résultats détaillés. Certaines conventions relatives à un enjeu particulier comportent des dispositions sur la collecte de données. La CCCC par exemple contient des dispositions générales à cet égard et s'occupe d'élaborer des processus plus précis au sujet des données sur les forêts et le stockage du carbone. La Convention sur la biodiversité comporte elle aussi des engagements sur le rassemblement de données, mais uniquement sur les éléments des forêts qui ont un rapport avec la biodiversité. La Convention centraméricaine et l'ITTA obligent elles aussi les États signataires à rassembler des données et font état des processus visant à coordonner les données recueillies. *Même si l'on constate un nombre croissant d'instruments qui abordent ces enjeux, ils demeurent non contraignants en dehors du contexte régional, leur caractère n'est pas holistique ni propre aux forêts à l'échelle internationale et ils ne sont généralement pas étayés par un processus touchant le rassemblement et la comparaison des données.*

L'estimation en fonds et en superficie (A.11) est l'un des éléments les plus difficiles de cette catégorie. Même si la documentation à ce sujet est de plus en plus volumineuse, il reste difficile sur le plan méthodologique et économique d'estimer les services environnementaux fournis par une forêt et de calculer la valeur des produits forestiers non ligneux et souvent non commerciaux, en particulier pour les collectivités locales. Les directives relatives à l'estimation en fonds et en superficie sont de nature générale, notamment la Convention sur la biodiversité, Action 21, l'ITTA et la Convention

centraméricaine. Les engagements portent également sur l'obligation de faire son possible, advenant même qu'il y en ait un. Lorsque ce genre de directive existe, elle n'est généralement pas accompagnée d'un processus qui étaye l'appui technique nécessaire. *Les lacunes juridiques ont donc un rapport avec le statut de la loi, la nature de l'obligation et un processus visant à épauler l'effort.*

L'établissement de rapports nationaux sur le respect des engagements de la politique forestière (A.12) n'est pas lui non plus entièrement développé. Les rapports qui font partie d'un instrument juridique constituent une façon de s'assurer que les parties prennent leurs engagements au sérieux et s'occupent de les mettre en œuvre. Cela fait également partie d'un mécanisme d'examen de conformité ou de mise en œuvre. Les rapports sont d'autant plus utiles qu'ils accompagnent d'autres dispositions qui fixent les engagements à rendre compte de certains éléments. La CSD a bien un programme de rapports nationaux sur la planification du développement durable en termes généraux, mais celui-ci n'est pas contraignant. *Il n'existe aucune convention qui oblige à établir des rapports détaillés sur l'élaboration et la mise en œuvre des plans forestiers nationaux. Il existe bien certaines conventions contraignantes qui exigent des rapports ayant trait aux forêts, par exemple à la séquestration du carbone ou à la conservation de la biodiversité. Cependant, cette exigence limitée n'est accompagnée d'aucune présentation détaillée ni d'aucune prescription spécifique. Il n'existe pas d'instruments non contraignants qui prescrivent des rapports nationaux propres aux forêts.*

La transparence des processus forestiers (A.13) est le dernier enjeu de cette catégorie. Il s'agit d'un enjeu qui se situe à l'échelle internationale et nationale. Aux deux niveaux, Action 21 et les Principes forestiers préconisent des processus ouverts et transparents qui permettent au public d'avoir accès à des informations sur le fond et les résultats du processus. Il s'agit d'engagements non contraignants axés sur les processus. Certaines conventions sectorielles prévoient des activités et des décisions transparentes, en particulier la CCCC, la CDB et la CLD. Le FIF fonctionne en général en ayant largement accès aux documents et décisions. *L'aptitude juridique à garantir la transparence des décisions prises fait généralement partie de l'aptitude d'un organisme à établir ses propres règles de fonctionnement. Il n'y a donc pas de lacunes juridiques au sens où il faut des dispositions pour permettre cette transparence là où elle n'existe pas déjà. Il n'existe aucune prescription internationale à cet égard à l'échelle nationale.*

[[Table des matières](#)]

3.2.2 Renforcement des capacités

L'établissement d'une tribune d'échange d'informations sur les forêts et l'aménagement forestier (B.1) permet à plusieurs pays de profiter de l'expérience d'un autre. Pratiquement tous les instruments contraignants et non contraignants relatifs aux enjeux forestiers comportent des dispositions qui incitent à l'échange d'informations. Certains instruments comme la CDB ont établi des centres d'échange de technologies pour faciliter les échanges d'informations qui ont trait aux technologies visant l'utilisation durable et la conservation de la biodiversité. Il faut généralement un mandat juridique d'un type quelconque pour exploiter un tel centre à l'échelle internationale, compte tenu de la nécessité de trouver des ressources financières pour le mettre sur pied et l'exploiter. À l'échelle régionale, l'ITTA et la Convention centraméricaine encouragent elles aussi les échanges d'informations. *On peut donc parler de lacune juridique dans la mesure où l'on veut suggérer une prescription d'échanger des informations qui sont entre les mains du gouvernement ou de particuliers, sous réserve des lois nationales et des limites dans ce domaine.*

Les instruments financiers à l'appui du renforcement des capacités (B.2) dans les pays en développement font partie intégrante de nombreuses conventions internationales modernes sur l'environnement et les ressources. Ils sont généralement à la base du déblocage d'autres moyens financiers pour les pays en développement pour leur permettre de résoudre les enjeux de la durabilité. Compte tenu de la nature des instruments financiers, il faut généralement des mécanismes contraignants pour constituer l'organe chargé de réunir et d'administrer des fonds. Il peut s'agir soit d'un organe indépendant investi d'un mandat financier, soit d'un organe subsidiaire d'une organisation existante ou nouvelle. C'est ainsi que les organes comme le FIF ne conviennent pas à cette fin. À l'échelle régionale, l'OIBT s'est doté de deux programmes de financement des projets spéciaux. Il possède également un module de collecte de fonds, le Fonds du partenariat Bali, même si celui-ci n'a pas généré les ressources escomptées. À l'échelle mondiale, la CDB et la CCCC utilisent comme instrument financier le Fonds pour l'environnement mondial (FEM). Le FEM est lui-même une antenne de la Banque mondiale. Toutefois, le FEM ne finance pas les projets généraux d'aménagement forestier en tant que tels en vertu de sa structure actuelle, même si une modification de son mandat pourrait remédier à cela. *Il existe donc une lacune juridique/institutionnelle en ce qui concerne un instrument financier visant à renforcer les capacités de l'AFD dans les pays en développement qui pourrait appuyer les pratiques d'aménagement forestier durable et les processus d'aménagement.*

L'éducation et la formation des aménagistes forestiers (B.3) est un autre domaine où l'on trouve quantité d'allusions aux obligations de faire son possible ou à d'autres types d'engagements non spécifiques dans les instruments non contraignants. À l'échelle régionale, les engagements de l'ITTA et de la Convention centraméricaine se situent au niveau des obligations de faire son possible. *C'est ainsi que l'admission du besoin de dispenser une formation suffisante, surtout dans les pays en développement, ne s'est pas traduite en obligation juridique contraignante à des fins générales d'aménagement forestier.*

La coordination de la recherche scientifique (B.4) est préconisée dans l'Action 21. Il n'existe toutefois pas encore de structure ou de processus multilatéral, permanent et officiel pour diriger et (ou) coordonner les diverses initiatives de recherche scientifique en cours et émergentes. À l'échelle internationale, les gouvernements d'Indonésie et d'Autriche, de concert avec l'UIIRF, le CIFOR, la FAO et le Secrétariat du FIF, seront les hôtes de la Consultation internationale sur la recherche et les systèmes d'information en foresterie au mois de septembre prochain. L'ITTA et la Convention centraméricaine ont établi des processus pour coordonner la recherche scientifique sur les forêts, même si ceux-ci sont de portée limitée. Enfin, certaines des conventions sectorielles mondiales sur les changements climatiques, la biodiversité et la désertification comportent des dispositions sur la coordination de la recherche, le Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat étant l'exemple le plus développé de ce type de disposition. (Cet organe a vu le jour en vertu d'un mandat des Nations Unies avant la négociation de la CCCC.) Même s'il y a une lacune juridique dans ce domaine, dans les diverses initiatives prises en vertu du CIFOR et dans certaines des conventions régionales, *juridiquement et institutionnellement, on peut dire qu'une lacune demeure vu qu'il n'existe pas de centre officiellement désigné pour la coordination mondiale de la recherche scientifique sur les forêts et l'AFD.*

Le transfert de technologies (B.5) a été l'un des enjeux les plus débattus durant la période préparatoire de la CNUED, et il le reste encore aujourd'hui. L'Action 21 et les Principes de la CNUED attachent tous deux une grande importance au transfert de technologies comme moyen de promouvoir les pratiques durables dans les pays en développement. Mais celles-ci se situent au niveau des principes et des obligations de faire son possible, et ne sont pas contraignantes. La CCCC et la CDB contiennent toutes deux des dispositions sur le transfert de technologies, mais celles-ci ne sont pas contraignantes pour les États ou, en d'autres termes, rien n'oblige un État à transférer une technologie en particulier, même s'il existe une prescription qui encourage et qui appuie ce genre de transfert. *Il n'y a d'engagements contraignants propres à la foresterie dans aucune convention mondiale ou régionale.*

[[Table des matières](#)]

3.2.3 Enjeux environnementaux

La conservation de la diversité biologique (C.1) est le thème principal de la Convention sur la biodiversité, avec son amalgame de résultats, d'obligations de faire son possible, d'engagements de coopération et de principes. On trouve également des enjeux sur la biodiversité dans la CITES, la RAMSAR, la Convention du patrimoine mondial et plusieurs conventions régionales sur la biodiversité ou l'environnement. *Voilà un secteur où l'on trouve peu de lacunes juridiques, que ce soit au niveau de la portée de la couverture ou du statut juridique des obligations, du moins dans la mesure où les lacunes peuvent être comblées par une convention axée sur les forêts.*

L'établissement de territoires forestiers protégés (C.2) est visé par des conventions régionales comme la RAMSAR, la Convention des pays de l'Amérique, la Convention centraméricaine et, à l'échelle mondiale, par la CDB et la Convention du patrimoine mondial. Ces instruments préconisent et facilitent l'établissement de territoires protégés mais, en dehors de la CAA, ils ne sont pas propres aux forêts pas plus qu'ils ne stipulent expressément que les territoires protégés doivent être des territoires boisés. L'Action 21 fixe bien des cibles pour les territoires environnementaux protégés mais, encore là, la prescription n'est pas propre aux forêts. Les Principes forestiers préconisent également l'établissement de territoires protégés dans le cadre de la conservation des forêts, mais cela n'est pas un instrument contraignant, sans compter qu'il n'existe aucun instrument connexe de reconnaissance du statut international de ces territoires, comme c'est le cas de la Convention du patrimoine mondial. *Juridiquement donc, il existe une lacune en ce qui concerne les prescriptions minimums relatives aux territoires forestiers protégés et aux mécanismes d'établissement de normes sur ces territoires ou de leur reconnaissance.*

La conservation des forêts est subdivisée en trois secteurs plus précis : le **déboisement (C.3)**; l'**afforestation et le reboisement (C.4)**; et la **remise en valeur (C.5)**. Chacun a un rôle critique à jouer dans différentes parties d'une approche holistique sur la politique forestière. Le **déboisement** est visé aujourd'hui par des lois non contraignantes, par l'obligation de faire son possible, par des engagements de maintenir la couverture forestière ou par des conventions contraignantes

comportant des obligations de faire son possible (CLD, CLD et CCCC). Les conventions régionales comme la CAA et l'OIBT comportent elles aussi des obligations de faire son possible dans ce secteur. Il n'existe aucune prescription spécifique visant à empêcher la disparition effective de la couverture forestière existante. *S'il est entendu que l'enjeu du déboisement vise à empêcher toute perte nette de la couverture forestière, il n'existe aucune loi contraignante ou engagement spécifique à cet égard.*

L'afforestation et le reboisement sont eux aussi visés par des obligations de faire son possible au niveau des instruments contraignants et non contraignants, mais pas par des engagements contraignants précis. Cela constitue également un facteur dans la CCCC dans la mesure où la séquestration du carbone est préconisée par le biais du reboisement et de l'afforestation, sans être obligatoire. (Pour les besoins de la CCCC, « afforestation » et « reboisement » n'ont pas encore été définis.)

La remise en valeur des forêts est un enjeu qui porte sur la qualité des forêts, notamment sur la quantité de forêt perdue. La CDB comporte bien certaines dispositions visant à faire son possible pour résoudre la question de la qualité et du rétablissement des écosystèmes, ce qui englobe les écosystèmes forestiers. Action 21 aborde cet enjeu dans un contexte propre aux forêts, mais il n'est pas contraignant. *La lacune juridique ici a donc trait au manque de prescriptions spécifiques pour la remise en valeur des forêts, comme en témoigne la CDB, ou de lois contraignantes, comme en témoigne l'Action 21.*

L'atténuation des incidences des changements climatiques (C.6) et les forêts comme puits de carbone (C.7) sont les deux membres de l'équation sur les forêts et les changements climatiques. La CCCC a établi un processus à l'appui de ses engagements généraux d'inclure la forêt à la fois dans les mesures d'atténuation des incidences des changements climatiques et dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Toutefois, l'instrument financier de la CCCC, le Fonds pour l'environnement mondial, a clairement précisé qu'il ne financerait pas directement les projets forestiers visant la séquestration du carbone. La CCCC continue d'aborder le rôle des forêts dans d'autres instruments, comme l'instrument de développement propre prévu (mais pas conclu) par le Protocole de Kyoto. Action 21 et les Principes forestiers de la CNUED font eux aussi état de ce rapport, mais d'une manière générale, non contraignante déclinée sur l'obligation de faire son possible. *Dans la mesure où toute convention aboutit à un plus grand nombre de forêts ou à un ralentissement de la disparition des forêts, il y aura résolument un impact sur le rapport entre les changements climatiques et les forêts. Toutefois, seule la CCCC prend des engagements directs significatifs à cet égard à l'heure actuelle. Ces engagements se situent au niveau des obligations de faire son possible, même si leur portée évolue, tout comme les problèmes de financement qui s'y rattachent.*

La conservation des sols et de l'eau (C.8) est une fonction environnementale critique des forêts. Elle se reflète dans les principes généraux et les obligations de faire son possible d'Action 21, et elle s'inscrit dans les travaux du Processus de Montréal. La Convention centraméricaine reconnaît elle aussi ces fonctions importantes et la nécessité de les insérer dans la planification des forêts au niveau d'une obligation de faire son possible. Il s'agit également d'un facteur central de la CLD et de ses annexes régionales. *Il faut toutefois préciser qu'aucun engagement contraignant visant à assurer que l'aménagement forestier n'entraîne pas des problèmes de conservation des sols ou de l'eau n'a été établi jusqu'ici.* En revanche, le FSC contient des prescriptions plus spécifiques que ce que l'on trouve dans les instruments émanant des gouvernements.

L'incidence des industries non forestières (C.9) sur les forêts peut elle aussi être importante. La CDB et la CLD contiennent toutes deux des dispositions visant à assurer que l'évaluation environnementale des projets tient compte des enjeux propres à la biodiversité et à la désertification. Action 21 admet le besoin de déterminer quel impact d'autres infrastructures ou opérations industrielles peuvent avoir sur les forêts. À l'échelle régionale, la Convention Espoo sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière englobe l'impact des activités prévues sur les forêts. La CAA est sans doute la convention la plus précise, dans la mesure où elle oblige à tenir compte des impacts d'autres projets sur les forêts en vertu des lois nationales d'évaluation environnementale. *Pour l'essentiel, peu d'instruments fixent directement des prescriptions juridiques visant à minimiser les impacts d'autres activités économiques sur les forêts.*

On peut en dire autant des **incidences de la pollution (C.10)** sur les forêts. Un certain nombre de conventions régionales ont été partiellement motivées par les incidences de la pollution sur les forêts. Mentionnons notamment la Convention de Genève sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance et ses protocoles et l'Accord Canada–États-Unis sur la qualité de l'air. Chacun de ces instruments régit certains polluants dont on sait qu'ils ont une incidence sur les forêts. Le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone est un exemple d'instrument

analogue à l'échelle mondiale. *Il n'en reste pas moins que ces conventions ne créent pas un régime général de protection des forêts contre les polluants atmosphériques ou un régime préventif plus étendu. Action 21 reconnaît bien le problème que la pollution cause aux forêts, mais à nouveau il ne contient aucun engagement visant à prévenir ce genre de dégât. Pour ce qui est d'établir des obligations préventives, la Convention Espoo dont il est fait état au paragraphe précédent demeure le seul instrument contraignant.*

[[Table des matières](#)]

3.2.4 Enjeux d'aménagement forestier

À certains égards, les enjeux d'aménagement forestier sont comme l'apogée du traitement des autres enjeux en même temps qu'un ensemble d'enjeux autonomes. L'analyse qui suit se concentre essentiellement sur le caractère autonome de ces enjeux.

Les méthodes d'exploitation (D.1) sont depuis quelques années l'enjeu public le plus notoire du débat sur les forêts. Action 21 traite des méthodes d'exploitation sans danger au sens général, et bien entendu en termes non contraignants. Mais il ne contient aucune directive sur les méthodes appropriées. L'ITTA aborde cette question dans le cadre de son programme de foresterie durable mais, une fois de plus, sans fournir de directives spécifiques aux États membres. La CLD oblige à tenir compte des conséquences de la foresterie sur la désertification, ce qui pourrait avoir un rapport avec les méthodes d'exploitation. Des préoccupations analogues peuvent découler de la CDB au sujet des incidences de certains types de méthodes d'exploitation sur la biodiversité dans une situation donnée. Certaines parties du secteur de la société civile sont plus spécifiques dans leur façon d'aborder les méthodes d'exploitation. Il en va ainsi du FSC et de ses principes de l'AFD, qui cherchent à s'assurer que les méthodes d'exploitation conviennent aux conditions locales, mais qui ne contiennent aucune prescription sur l'emploi d'une méthode donnée. Le processus ISO TR14061 ne contient aucune limite quant aux méthodes d'exploitation, même s'il oblige à tenir compte de l'impact de différentes options. *Si donc cet enjeu préconise des prescriptions au sujet d'un type quelconque de méthode d'exploitation, ces prescriptions n'existent nulle part. En revanche, les instruments existants incitent tous à tenir compte des impacts d'une méthode donnée dans les conditions qui prévalent.*

La protection des forêts contre le feu (D.2) prévoit l'élaboration de plans d'intervention d'urgence pour faire face aux gros feux de forêt et prévoit la prestation d'une assistance mutuelle entre les États. On trouve des réflexions générales à ce sujet dans Action 21, et dans le Processus de Montréal, mais aucun instrument contraignant. Une assistance mutuelle peut toutefois être prévue entre différents pays dans le cadre d'autres conventions d'aide en cas d'urgence. *Juridiquement toutefois, il n'existe aucune prescription spécifique au sujet de la planification ou de l'aide aux interventions en cas de feu de forêt, et aucun fonds n'a été institué expressément à cette fin.*

Le deuxième élément de la protection des forêts a trait à **la protection contre les insectes et la maladie (D.3)**. Cela englobe les flambées d'insectes et de maladies à l'échelle nationale et internationale. Cet élément est généralement noté dans Action 21 et dans les Principes forestiers. Le Processus de Montréal tient également compte de ces enjeux, sans toutefois prévoir le moindre mécanisme d'aide ou de soutien. L'IPPC contient un niveau élémentaire de prescriptions visant à protéger les végétaux contre les insectes ou la maladie. Au-delà, la prévention des flambées d'insectes et de maladies est essentiellement une fonction nationale, assujettie aux contraintes du droit commercial international. Le droit commercial, surtout celui qui est enchâssé dans l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC, régit la manière dont les États peuvent établir des règlements pour protéger leurs propres frontières contre l'introduction d'insectes ou de maladies sur des produits provenant d'un pays étranger. Lorsqu'il existe des normes internationales sur les niveaux sans danger d'un insecte ou d'une maladie donnée, par exemple en vertu du *Codex Alimentarius* de la FAO, celles-ci sont généralement respectées par les organismes responsables du droit commercial. *Parmi les lacunes juridiques que l'on note dans ce secteur, mentionnons les processus obligatoires visant à faire des vérifications contre les maladies ou les insectes, les recherches scientifiques communes et l'élaboration d'un vaste éventail de normes internationales sur lesquelles une action nationale pourrait être fondée.*

Les plantations d'essences exotiques (D.4) sont perçues comme un moyen d'accroître la production des forêts, particulièrement des produits forestiers. Il n'existe aucune convention qui traite expressément de l'aménagement forestier ou des implications de ce phénomène sur l'environnement. La CDB traite effectivement de l'introduction d'essences exotiques en termes d'impacts sur la biodiversité, et elle présente donc un certain intérêt à cet égard. Le Protocole sur la biosécurité, qui est élaboré dans le cadre de la CDB, pourrait lui aussi devenir utile pourvu qu'il traite des espèces génétiquement modifiées. On peut également s'attendre à ce que les discussions sur les forêts dans le cadre de la CCCC/PK

fassent état des plantations dans le cadre des enjeux sur la séquestration du carbone soulevés par ces instruments. Le FSC aborde effectivement les plantations forestières dans ses principes et critères. *Même si ces différents éléments existent ou sont en voie d'établissement, il y a peu d'éléments aujourd'hui dans le régime juridique international qui traite des essences et des plantations exotiques comme des enjeux de l'aménagement forestier.*

Les méthodes de production (D.5) traitent des impacts du processus de production sur l'environnement, par exemple la construction de routes et les déchets. Au-delà des déclarations générales d'Action 21, il n'y a que les principes et les critères du FSC qui traitent directement de ces enjeux. *On peut donc dire qu'il y a une sérieuse lacune à tous les niveaux du régime juridique international à cet égard.*

[[Table des matières](#)]

3.2.5 Enjeux économiques

Les actions commerciales (E.1) de certains groupes du secteur privé comme les ONG ont eu une profonde incidence sur les producteurs de produits forestiers ces dernières années. Les principaux exemples sont les boycotts des consommateurs décrétés à cause des pratiques d'exploitation et les écoétiquettes des produits forestiers. On ne sait pas au juste dans quelle mesure les lois en vigueur réglementent ces actions. On semble toutefois de plus en plus d'accord sur le fait que ni les boycotts des consommateurs ni les écoétiquettes du secteur privé ne peuvent être réglementés de manière efficace par des conventions internationales. La seule mise en garde ici a trait aux lois sur la diffamation qui obligent à dire la vérité dans les déclarations publiques. Des instruments non contraignants comme l'Action 21 stipulent que les programmes d'étiquetage et de certification doivent être de nature non discriminatoire, comme le fait le Code de bonne pratique à propos de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce de l'OMC. L'Accord OTC stipule que les États doivent faire leur possible pour s'assurer que les écoétiquetteurs relevant de leur compétence respectent cette norme et d'autres normes connexes.

Dans le secteur de la société civile, l'ISO prépare une norme sur les écoétiquettes qui s'inspire du Code de bonne pratique de l'Accord OTC, tout comme le Réseau mondial des écoétiquettes, qui est un groupement d'organisations d'écoétiquetage des pays développés et en développement. Le FSC est le processus le plus évolué, puisqu'il a un ensemble de principes et de critères pour son programme de certification privé. Il s'agit d'un programme d'étiquetage volontaire, reposant sur les principes et les critères du FSC, qui constitue la base des normes nationales ou régionales et de l'agrément des tiers.

Juridiquement parlant, la lacune réside ici dans l'absence de prescriptions réglementaires pour les écoétiquetteurs et les certifieurs de produits forestiers, même si l'on peut sérieusement se demander si la réglementation sans équivoque des écoétiquetteurs du secteur privé est véritablement possible. La lacune semble donc être d'ordre plus théorique que juridique. Dans un autre ordre d'idées, une lacune peut être perçue sous l'angle de l'élaboration d'une norme par un régime international qui constituerait la base d'une écoétiquette juridiquement prescrite, en d'autres termes une norme qui s'ajouterait juridiquement à l'ensemble du commerce des produits forestiers, et qui s'ajouterait à tout programme d'étiquetage volontaire.

L'établissement de règles commerciales (E.2) visant à assurer des échanges libres et équitables est le thème principal de l'OMC. Aux termes de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce, des accords connexes de l'OMC et des accords régionaux comme l'ALÉNA, il existe tout un éventail de lois internationales qui sont exécutoires pour une bonne centaine de pays. Il s'agit ici de l'un des secteurs les plus développés du droit international qui a notamment obligé certains pays européens à lever leur embargo effectif ou projeté sur les produits en bois tropical qui ne portent pas une étiquette de certification désignée.

Parmi les enjeux visés par les règles commerciales, mentionnons les obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce, la progressivité tarifaire sur les produits à valeur ajoutée et les subventions qui risquent d'avoir un effet sur le commerce des produits forestiers. *En dehors de l'inclusion de tous les pays producteurs et consommateurs de bois dans l'OMC, processus en cours à l'OMC, il n'existe ici aucune lacune juridique apparente.*

En outre, certaines règles commerciales découlent de conventions internationales sectorielles comme la CITES et la CDB, qui comportent certaines dispositions réglementaires en ce qui concerne le commerce des essences forestières menacées d'extinction ou la protection des forêts et des espèces qu'elles contiennent. Le Protocole sur la biosécurité en cours d'élaboration dans le cadre de la CDB pourrait lui aussi comporter des règles commerciales.

Les produits forestiers ont toujours été au cœur des valeurs de la forêt. De plus en plus toutefois, on reconnaît aujourd'hui la

valeur des produits et des services non ligneux (E.3). Cela englobe des éléments non négociables comme les services environnementaux, les loisirs, les valeurs spirituelles et culturelles, etc. Les Principes de la CNUED, Action 21, le Processus de Montréal et d'autres instruments non contraignants contiennent des exemples de ce phénomène, et traitant du besoin d'équilibrer ces facteurs avec les valeurs économiques. D'autres conventions non forestières comme la Convention du BLI relative aux peuples indigènes et tribaux (BLI 169), la CDB, la CCCC et la Convention du patrimoine mondial prévoient elles aussi la reconnaissance de ces valeurs sans toutefois fixer de prescriptions sur la façon d'en tenir compte. *La lacune juridique dans ce secteur réside principalement dans ce manque de précision sur les facteurs dont il faut tenir compte et sur la méthode à employer.*

Le maintien du potentiel futur de développement (E.4) des forêts est l'un des objectifs primordiaux du développement et de l'aménagement durables des forêts. Cela englobe le maintien des options relatives à l'exploitation durable des produits et des valeurs non ligneux. À nouveau, des instruments non exécutoires comme Action 21 reflètent ce but, mais de manière générale. La CDB fait état de la nécessité de maintenir le potentiel futur de développement de toutes les espèces et de leur habitat, sous la notion du développement durable et de la conservation, qui englobe l'utilisation durable des espèces. *Les obligations qui se rattachent à ce but sont toutefois des obligations de faire son possible ou des obligations de type processus. Il n'existe aucune obligation précise ou résultats nécessaires dans les instruments existants pour ce qui est du maintien du potentiel futur de développement des forêts.*

La réglementation et la protection des **investissements privés** (E.5) à l'échelle internationale sont les deux revers de la même médaille. Certains intervenants attachent une importance cruciale à la sûreté des placements. D'autres estiment que la réglementation de la conduite des investisseurs, particulièrement des investisseurs étrangers, revêt une importance critique pour les pratiques forestières durables. *Le droit coutumier international prévoit des protections générales des investisseurs étrangers contre les caprices des États hôtes, et les efforts visant à négocier une convention internationale sur la protection des investissements se poursuivent à l'OCDE et pourraient débiter à l'OMC en 2000. Il n'existe pas d'instruments contraignants qui soient propres à la protection des investissements forestiers.*

Le droit international ne réglemente pas actuellement les investisseurs multinationaux dans les projets forestiers. Certains codes non contraignants comme le Code de conduite des entreprises multinationales de l'OCDE fournissent des directives à cet égard à un niveau relativement minime. La norme ISO 14001 pourrait également servir de base à l'engagement d'investissements solides pourvu qu'elle soit appliquée par les entreprises à titre volontaire, au même titre que la norme ISO 14061 qui se rapporte plus spécifiquement aux forêts.

Dans la même veine, de nombreux investisseurs recherchent des **garanties d'approvisionnement en bois** (E.6). *Or, cela n'est visé dans aucun instrument ni aucune convention internationale.*

La consommation (E.7) des produits forestiers, de même que les déchets laissés par certains produits, font craindre que la demande n'exerce des pressions indues sur les forêts du monde entier. Action 21 et les Principes de la CNUED reconnaissent le besoin de régler les problèmes de consommation, comme le font certains instruments juridiques tels que la CCCC. Aucun instrument juridique international ne dépasse toutefois les déclarations générales de principe ou un vague énoncé des obligations de faire son possible dans ce domaine. La norme ISO 14000 prévoit bien une réduction de la consommation dans le cadre de son processus d'aménagement écologique mais dans l'optique du producteur et non pas du consommateur. *Il n'existe donc pas d'instruments qui fixent la moindre obligation de réduire la consommation (y compris les déchets) au niveau des consommateurs, et seulement des instruments volontaires du secteur privé au niveau des producteurs.*

[[Table des matières](#)]

3.2.6 Enjeux sociaux et d'équité

La participation des collectivités locales et du public à la prise de décisions (F.1) est en quelque sorte un complément de l'enjeu de la transparence (A.13) mentionné plus haut. Alors que la transparence traite de l'accès du public aux processus et aux documents, cet enjeu traite quant à lui de la participation effective du public aux processus qui aboutissent à une décision, ou aux activités d'un organisme donné. Au niveau international, Action 21, les Principes forestiers et la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement contiennent tous des déclarations de principe préconisant la participation des collectivités locales et des intervenants à la prise de décisions, mais ils sont de nature non contraignante. Des instruments contraignants comme la CCCC, la CDB et la CLD ne contiennent guère plus que des principes généraux sur cet enjeu. À l'échelle régionale, la CAA contient des prescriptions visant à promouvoir la participation des

intervenants. *Il existe donc une sérieuse lacune juridique en droit international pour ce qui est de fixer les droits de participation spécifiques des collectivités locales et d'autres intervenants à la prise de décisions.*

La durabilité des collectivités forestières (F.2) renvoie aux collectivités dont la subsistance ou la survie dépend des forêts ou de l'industrie des produits forestiers. Il peut parfois s'agir de collectivités différentes, par exemple des collectivités locales qui vivent dans ou de la forêt; et d'autres collectivités qui vivent de l'exploitation de la forêt. *On ne trouve aucune reconnaissance juridique de ces situations dans des instruments contraignants, si ce n'est dans la Convention BLI 169 (qui n'est toujours pas ratifiée) au sujet des peuples indigènes et tribaux et dans la CDB au sujet des peuples autochtones et d'autres collectivités traditionnelles. Toutefois, la CDB ne contient que des obligations de faire son possible. La durabilité des collectivités qui vivent de l'exploitation des forêts n'est abordée qu'indirectement dans les notions des pratiques d'aménagement forestier durable.*

Les droits des peuples autochtones (F.3), y compris en ce qui concerne l'utilisation des terres et le mode de faire-valoir, ne sont abordés que dans la Convention BLI 169. La CDB les aborde également, encore que de façon moins directe (voir ci-après l'utilisation des connaissances traditionnelles [F.7]). Action 21 comporte une section qui traite du rapport des peuples autochtones à la terre et au développement durable, mais en termes vagues et non contraignants. Sous l'égide des Droits de l'homme, les Nations Unies se livrent à d'importants travaux en vue d'établir une Déclaration des droits des peuples autochtones qui, une fois prête, traitera d'un vaste éventail de questions qui ont un rapport avec l'existence des peuples autochtones. Les droits des peuples autochtones sont un domaine qui prend de plus en plus d'importance en droit international, chacun des instruments ci-dessus fournissant des exemples des tendances et des attentes en la matière, mais aucun ne prévoyant des droits ou des obligations juridiquement contraignants.

Le mode de faire-valoir (F.4) est un secteur qui a un rapport avec les droits des peuples autochtones, et avec ceux des peuples non autochtones. La capacité de nombreuses collectivités, notamment des peuples et des collectivités traditionnels, à participer aux décisions relatives à la forêt peut subir l'influence du mode de faire-valoir. Action 21 reconnaît cette situation en termes généraux, mais sans aucune directive spécifique. La CLD y fait elle aussi allusion, mais à nouveau en termes assez vagues. *Sur le plan juridique, peu d'instruments traitent des enjeux sociaux d'équité du mode de faire-valoir ou de l'absence d'un tel mode, pour les collectivités locales, de sorte que cela reste une lacune en droit international.*

L'approvisionnement en bois de chauffage (F.5), surtout pour les communautés de subsistance qui vivent dans les forêts ou à proximité, est l'une des principales raisons de l'exploitation des forêts. La CAA stipule que les plans forestiers nationaux de ses parties doivent accorder la priorité à l'approvisionnement en bois de chauffage pour un usage domestique. *Il n'existe pas d'autre loi internationale qui contienne des dispositions visant à s'assurer que cet approvisionnement est garanti ou qui prescrive d'aller s'approvisionner à d'autres sources lorsque les forêts servent à d'autres utilisations.*

La protection des droits de propriété intellectuelle (F.6) en ce qui concerne les produits et les technologies forestiers englobe les droits de brevet, les droits afférents au dessin industriel, les marques commerciales, les régimes *sui generis* de protection de nouveaux types de végétaux particuliers. Ces éléments de droits sont visés par un vaste éventail de lois nationales et internationales, et sont coiffés par l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) de l'OMC. Ce dernier accord contient le processus de règlement des différends qui se rattache à la plupart des accords de l'OMC. Chacun fixe des prescriptions internationales pour la protection de la propriété intellectuelle. En outre, la CDB préconise le respect de ces droits en cas de transfert de technologies visant à aider à l'utilisation durable des ressources génétiques. Le domaine des brevets sur les organismes vivants, notamment les nouveaux organismes vivants, reste peu clair et est assujéti à un examen plus fouillé en vertu de l'Accord ADPIC. *Sur le plan juridique, il y a très peu de lacunes dans le domaine de la propriété intellectuelle.*

Le libellé de la phrase qui précède immédiatement s'explique par la reconnaissance du fait que **l'utilisation des connaissances traditionnelles** (F.7) comme élément de propriété intellectuelle n'est généralement pas visée par le droit international. Action 21, la Convention du BLI et les travaux de l'ONU sur les droits de l'homme traitent tous de cette question, sans pour autant avoir créé le moindre instrument contraignant en ce qui concerne le contrôle ou l'utilisation des connaissances traditionnelles des peuples autochtones. L'instrument le plus évolué qui traite de cet enjeu, la CDB, poursuit ses travaux, mais il faudra attendre encore plusieurs années avant qu'elle ne résolve les enjeux qui se rattachent aux connaissances traditionnelles dans un instrument juridique international. *Il y a donc une sérieuse lacune juridique dans le droit international en ce qui concerne l'utilisation ou le contrôle des connaissances traditionnelles.*

Le développement des infrastructures (F.8) est une prescription pour avoir accès aux ressources de la forêt et pour acheminer les produits jusqu'aux marchés. L'absence d'infrastructures comme des routes peut être un obstacle à

l'exploitation des produits ligneux ou non ligneux. Il n'existe aucun instrument juridique international qui traite actuellement de cet enjeu, même si les projets de certaines banques de développement pourraient contribuer à améliorer le développement des infrastructures.

De la même façon, l'accès aux capitaux (F.9) peut être problématique pour les collectivités locales ou traditionnelles qui cherchent à développer d'éventuels produits. La CAA régionale cherche bien à faciliter l'accès des collectivités locales à des capitaux, mais uniquement sur la base d'une obligation de faire son possible. Action 21 et les principes de la CNUED reconnaissent également le besoin de faciliter l'accès aux capitaux, sans toutefois aller plus loin qu'une reconnaissance de principe ou qu'une obligation non contraignante de faire son possible. *Il n'existe donc pas d'instrument juridique international contraignant qui traite de cet enjeu à l'échelle mondiale, ni aucune prescription dans des instruments non contraignants.*

La protection des subventions et des marchés (F.10) sur les marchés intérieurs peut être un facteur de distorsion des besoins ou des débouchés économiques locaux en faveur d'autres besoins. Ces risques de distorsion interne sont vaguement reconnus dans Action 21. *Il n'existe toutefois aucun instrument international contraignant ou non contraignant qui traite de cet enjeu.*

(La protection des subventions et des marchés en ce qui concerne les produits échangés est abordée dans la section sur les règles commerciales, E.2.)

À l'instar de la transparence et de la participation à la prise de décisions, **la problématique hommes-femmes (F.11)** est un enjeu expressément soulevé dans les principes de la CNUED, Action 21, la CDB et d'autres instruments, notamment dans les droits de la personne. Tous ces instruments contiennent des principes généraux sur l'égalité d'accès à la prise de décisions et les droits de propriété. *Sur le plan juridique, il n'y a donc pas de lacune à l'échelle internationale dans ce domaine, même si les instruments traitant de l'environnement et de l'utilisation des ressources sont de plus en plus nombreux à reconnaître l'importance du rôle joué par les femmes dans la société.*

La politique rurale (F.12) est un enjeu qui se rattache à la politique forestière, car il peut avoir une incidence sur les occasions de planification et de développement forestiers et non forestiers. *Aucun instrument juridique international ne prescrit l'intégration directe de la planification de la politique rurale et des forêts, même si de nombreux instruments préconisent implicitement l'intégration de l'ensemble de la planification rurale.* Ces instruments, notamment Action 21, se situent généralement au niveau de la déclaration de principe et ne sont pas contraignants.

[[Table des matières](#)]

4.0 Résumé de l'analyse juridique et conclusion

Il n'existe pas de convention contraignante qui porte sur la totalité des principaux enjeux du régime forestier international. Il y a en revanche certains secteurs qui sont l'objet d'engagements multiples qui se chevauchent parfois. Par exemple :

les multiples obligations qui incombent aux pays d'élaborer des plans et des stratégies de conservation, de protection et de lutte contre la désertification à l'échelle nationale;

les dispositions des conventions CITES, ITTA et OMC au sujet de certains éléments du commerce des produits et des végétaux forestiers;

les divers engagements visant à appuyer la coopération internationale en ce qui concerne la surveillance, la recherche, le transfert de technologies et le soutien financier.

Même si aucune des conventions contraignantes n'aborde la totalité des enjeux environnementaux se rattachant aux forêts, beaucoup examinent des enjeux environnementaux discrets comme la biodiversité et la conservation des forêts. La CCCC traite du rôle des forêts comme puits de carbone. D'autres instruments examinent les stress que causent aux forêts des facteurs environnementaux externes comme le transport à longue distance des polluants atmosphériques ou les incidences transfrontières de nouveaux projets.

L'effet de ces chevauchements est aggravé par la pénurie de lois internationales ou d'instruments organisationnels visant la

coordination et les enjeux intersectoriels. À cause de ces chevauchements, la coordination et la synergie entre ces instruments est insuffisante, en dépit des efforts déployés par la Commission du développement durable en vue d'établir une fonction de coordination. Il en découle que les efforts déployés à l'échelle nationale, régionale et internationale sont inutilement dispersés et qu'il est souvent impossible de financer le renforcement des capacités ou que celui-ci ne vise pas assez systématiquement les priorités.

Mais surtout, il existe quantité de lacunes dans le régime juridique international actuel en ce qui a trait aux forêts. Alors que certains enjeux d'importance sont raisonnablement bien abordés à l'échelle régionale (grâce à la Convention ITTA ou à la CAA), très peu d'enjeux font l'objet d'un examen suffisant à l'échelle mondiale. Parmi les plus graves lacunes :

absence d'une définition d'AFD;

manque de directives sur la nature appropriée des régimes nationaux d'aménagement des forêts;

aucune obligation contraignante dans les instruments financiers et les mécanismes de transfert de technologies et de compétences pour le renforcement des capacités;

insuffisance des dispositions visant un échange d'informations fiable et généralisé;

manque de directives, de prescriptions ou d'incitations pour la participation du secteur privé;

faiblesse des moyens de protection et des obligations concernant l'utilisation des connaissances forestières traditionnelles;

faiblesse des prescriptions visant la participation des collectivités locales;

absence virtuelle d'attention à l'égard des modes de faire-valoir qui appuient l'AFD, surtout en ce qui a trait aux agriculteurs sans terres, aux peuples autochtones et aux habitants des forêts;

insuffisance des dispositions visant les besoins des pays ayant une basse couverture forestière.

Comme l'insinuent les principaux instruments non contraignants (Action 21, Principes de la CNUED et Processus de Montréal et d'Helsinki), le régime forestier international doit se pencher sur les forêts comme sur une ressource pluridimensionnelle, au lieu de le faire dans l'optique de l'incidence de l'aménagement des forêts sur certains facteurs environnementaux ou économiques. À l'heure actuelle toutefois, aucune convention ni aucune activité n'aborde le dossier des forêts de manière holistique.

Certains observateurs soutiennent que les principes de la CNUED et plusieurs initiatives non contraignantes connexes exercent une influence sur les pratiques forestières. Le compte rendu de l'initiative Suisse-Pérou fait notamment observer que les principes de la CNUED ont influé sur les programmes de la Banque mondiale et des banques de développement régionales.

En général toutefois, la majorité des *activités* nationales et internationales se polarisent trop sur les forêts comme une ressource ligneuse, et attachent trop peu d'importance aux autres produits et services que procurent les forêts. En revanche, la plupart des *conventions* internationales existantes qui ont trait aux forêts visent les utilisations non ligneuses (p. ex. la CDB, la CITES, la Convention RAMSAR, la Convention du patrimoine mondial, la CCCC). Il y a donc une divergence fondamentale entre la façon dont les forêts sont souvent perçues en termes de développement économique et social et la façon dont elles sont abordées dans les lois internationales en vigueur.

En bref, il existe de sérieuses lacunes dans le régime forestier international. Et ces lacunes se manifestent dans des pratiques d'aménagement forestier non durable et dans l'absence de coordination des efforts visant à promouvoir des pratiques durables. Le constat de ces lacunes n'indique malheureusement pas la façon de les combler. Pour répondre à cette question, il faut procéder à une évaluation détaillée :

des possibilités de résoudre en totalité ou en partie chaque enjeu à l'échelle internationale, à la fois seul et parallèlement aux autres enjeux;

des options stratégiques et des instruments permettant d'y arriver;

des options stratégiques et des instruments qui conviennent le mieux à la résolution de chaque enjeu.

Cette analyse ne fait pas partie de ce rapport provisoire.

[[Table des matières](#)]

[English](#) | [Español](#) | [Recherche](#) | [Plan du site](#) | [Sites connexes](#) | [Calendrier](#) | [Page d'accueil](#)
[Contexte](#) | [Réunions](#) | [Rapports](#) | [Salle de presse](#) | [Documents](#)